



Australian Government

**MAMPU**

Kemitraan Australia - Indonesia  
untuk Kesetaraan Gender  
dan Pemberdayaan Perempuan



# **PANDUAN PENYUSUNAN**

## **Peraturan Daerah Inisiatif DPRD Secara Partisipatif dan Responsif Gender**



YAYASAN BaKTI 2017





**MAMPU**  
Kemitraan Australia - Indonesia  
untuk Kesetaraan Gender  
dan Pemberdayaan Perempuan



# **PANDUAN PENYUSUNAN**

## **Peraturan Daerah Inisiatif DPRD Secara Partisipatif dan Responsif Gender**

### **OLEH :**

Lusia Palulungan  
M. Ghufuran H. Kordi K.  
Yudha Yunus  
M. Taufan Hidayat  
Puspita Ratna Yanti

### **NARASUMBER AHLI:**

Prof. Dr. H. Syahrudin Nawi, SH., MH.  
Prof. Dr. Rabina Yunus, M.Si.

### **Publication Disclaimer**

Publikasi ini telah disusun dan dicetak oleh Yayasan Bursa Pengetahuan Kawasan Timur Indonesia (BaKTI) dengan dukungan dari Kemitraan Australia - Indonesia untuk Kesetaraan Gender dan Pemberdayaan Perempuan (MAMPU). Program MAMPU merupakan inisiatif bersama antara Pemerintah Indonesia dan Australia bertujuan untuk meningkatkan akses perempuan miskin di Indonesia untuk layanan penting dan program pemerintah lainnya dalam rangka mencapai kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan. Informasi yang disajikan dalam publikasi ini adalah tanggung jawab dari tim produksi dan tidak mewakili pandangan Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Australia.

---

## SAMBUTAN

### DIREKTUR EKSEKUTIF YAYASAN BaKTI

**S**alah satu fungsi DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) dan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) adalah fungsi legislasi atau pembentukan peraturan perundang-undangan. Peraturan Daerah (Perda) adalah perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Sebagai lembaga yang mempunyai fungsi membentuk Perda, maka DPRD sejatinya mulai dari menginisiasi, memproses, membahas, hingga mengesahkan. Apalagi DPRD juga mempunyai alat kelengkapan yang disebut Bapemperda (Badan Pembentukan Perda) yang mempunyai fungsi menyusun Propemperda (Program Pembentukan Perda) bersama eksekutif, sehingga bisa menentukan prioritas Perda yang akan dibentuk.

Namun, selama ini DPRD umumnya berfungsi sebagai lembaga yang hanya membahas dan mengesahkan Perda. Usulan Rancangan Perda umumnya berasal dari eksekutif. Karena itu, sebagian besar Perda yang dihasilkan di daerah fokus pada upaya meningkatkan PAD (Pendapatan Asli Daerah), seperti Perda pajak dan restribusi. Sangat sedikit Perda yang berhubungan dengan pemberdayaan dan perlindungan masyarakat.

Sebagai lembaga representasi rakyat, DPRD diharapkan menginisiasi dibentuknya perda-perda yang berhubungan dengan pelayanan, pemberdayaan, dan perlindungan masyarakat. Karena dengan berbagai mekanisme di DPRD, setiap anggota DPRD dapat melihat langsung berbagai permasalahan di konstituen atau masyarakat. Anggota DPRD juga memperoleh masukan dan aspirasi dari berbagai elemen masyarakat.

Namun, menginisiasi pembentukan Perda bukan hal yang mudah. Banyak faktor ditengarai sebagai penghambat, namun yang paling umum adalah soal kapasitas anggota DPRD dalam bidang *Legal Drafting*. *Legal Drafting* adalah salah satu bidang yang membutuhkan pengetahuan dan ketrampilan, sementara anggota DPRD mempunyai waktu yang terbatas untuk mempelajari bidang tersebut.

Karena itu, Yayasan BaKTI dan mitranya dalam Program MAMPU (Kemitraan Australia-Indonesia untuk Kesetaraan Gender dan Pemberdayaan Perempuan), mengembangkan model peningkatan kapasitas anggota DPRD dalam bidang *Legal Drafting*, yang disertai dengan praktek pembentukan Perda. Proses pembentukan Perda dilakukan dengan mengikuti aturan di dalam peraturan perundang-undangan.

Pengalaman peningkatan kapasitas anggota DPRD mengenai *Legal Drafting* dan proses pembentukan Perda itulah yang mendorong tim MAMPU BaKTI dan mitra membuat Panduan ini. Panduan ini diharapkan menjadi pegangan anggota DPRD dan pihak-pihak yang ingin mendorong pembentukan Perda melalui inisiatif DPRD.

Makassar, Desember 2017

**M. YUSRAN LAITUPA**

---

## PRAKATA

**S**ejak tahun 2013 Yayasan BaKTI bekerjasama dengan Program MAMPU (Kemitraan Australia-Indonesia untuk Kesetaraan Gender dan Pemberdayaan Perempuan) mendorong pemenuhan hak-hak dan pemberdayaan perempuan, dengan fokus pada perubahan kebijakan yang responsif gender. Wilayah Program MAMPU-BaKTI adalah Kabupaten Tana Toraja, Kota Parepare, Kabupaten Maros, Kabupaten Bone (Sulawesi Selatan), Kota Kendari (Sulawesi Tenggara), Kabupaten Belu (Nusa Tenggara Timur), Kabupaten Lombok Timur, Kota Mataram (Nusa Tenggara Barat), dan Ambon (Maluku).

Untuk mendorong lahirnya kebijakan yang responsif gender di Kabupaten/Kota, maka BaKTI bersama mitra daerah melakukan kegiatan-kegiatan peningkatan kapasitas anggota DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), terutama perempuan anggota DPRD. Selain jumlah perempuan anggota DPRD yang sangat sedikit, kapasitas mereka terkait dengan tugas dan fungsi pun sangat terbatas.

Salah satu kegiatan peningkatan kapasitas anggota DPRD adalah Legal Drafting atau legislasi. Pelatihan mengenai Legal Drafting diharapkan meningkatkan kemampuan anggota DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda), terutama mendorong anggota DPRD menjadi inisiator pembentukan Perda.

Pada tahun 2015-2017 sejumlah anggota DPRD, sebagian besar perempuan, menginisiasi pembentukan Perda yang akhirnya disahkan menjadi Perda. Pengalaman tersebut dibukukan dalam panduan yang diberi judul Panduan Penyusunan Peraturan Daerah Inisiatif DPRD Secara Partisipatif dan Responsif Gender. Judul ini menunjuk setidaknya

pada empat hal. Pertama, Rancangan Perda (Raperda) merupakan inisiatif DPRD yang prosesnya mengikuti aturan pembentukan Perda.

Kedua, materi untuk penyusunan Naskah Akademik dan Raperda berasal dari usulan konstituen atau masyarakat, melalui kertas posisi yang disusun dan disampaikan kepada DPRD dan pihak eksekutif. Dengan demikian anggota DPRD inisiator pembentukan Perda cukup mempunyai bahan dan argumen untuk mengusulkan pembentukan Perda.

Ketiga, proses pembentukan Perda dilakukan secara partisipatif sejak awal, misalnya dengan riset partisipatif dan tahap-tahap selanjutnya yang dilakukan secara terbuka dengan melibatkan masyarakat. Keempat, Naskah Akademik dan Draft Raperda merupakan dokumen terbuka yang mudah diakses sehingga mendapat masukan dan koreksi secara terbuka dari berbagai pihak.

Sebanyak lima Perda yang proses pembentukannya berkontribusi pada penulisan panduan ini, yaitu Perda Kota Ambon No. 12 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan, Perda Kota Parepare No. 12 Tahun 2015 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak, Perda Kabupaten Maros No. 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini dan Perda Kabupaten Maros No. 8 Tahun 2017 tentang Kabupaten Layak Anak, serta Perda Kabupaten Tana Toraja No. 4 Tahun 2017 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak.

Perda-perda tersebut adalah perda yang diinisiasi oleh anggota DPRD dan proses pembentukannya dilakukan secara partisipatif. Selain merupakan Perda yang berhubungan dengan perlindungan dan pemberdayaan masyarakat, proses pembentukan Perda melalui jalur DPRD membuka ruang yang lebih luas bagi partisipasi masyarakat. Itu berarti, pembentukan Perda yang diinisiasi oleh DPRD mempunyai nilai lebih karena membuka ruang dan kesempatan yang lebih luas bagi keterlibatan masyarakat dalam kebijakan publik.

Penulisan Panduan ini menggabungkan pengalaman pembentukan perda-perda tersebut dan aturan pembentukan Perda yang diatur di dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan-peraturan, Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No 12 Tahun 2011 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Sebagai produk hukum tertinggi di daerah maka pembentukan Perda seharusnya mengikuti tata aturan dan membuka luas ruang partisipasi masyarakat. Karena itu, Panduan ini diharapkan dapat bermanfaat bagi anggota DPRD dan pihak-pihak yang terlibat dalam pembentukan Perda.

Atas selesainya penulisan panduan ini kami mengucapkan terima kasih kepada Bapak M. Yusran Laitupa (Direktur Yayasan BaKTI) dan Ibu Caroline Tupamahu (Ketua Yayasan BaKTI) yang memberi kesempatan kepada tim penulis untuk terlibat dalam Program MAMPU Yayasan BaKTI.

Terima kasih juga disampaikan kepada Prof. Dr. H. Syahrudin Nawi, SH., MH., guru besar Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia (UMI) dan Prof. Dr. Rabina Yunus, M.Si., Ketua Pusat Penelitian dan Pengembangan Kependudukan dan Gender (P3KG) Universitas Hasanuddin (UNHAS) yang telah memberi masukan untuk perbaikan dan penyempurnaan panduan ini.

Tim penulis,

**LUSIA PALULUNGAN**  
**M. GHUFRAN H. KORDI K.**  
**YUDHAYUNUS**  
**M. TAUFAN Hidayat**  
**PUSPITA RATNAYANTI**

# DAFTAR ISI

---

<b>SAMBUTAN</b>	<b>i</b>
<b>PRAKATA</b>	<b>iii</b>
<b>DAFTAR ISI</b>	<b>vi</b>
<b>BAB I. PENDAHULUAN</b>	<b>1</b>
<b>BAB II. PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH</b>	<b>7</b>
A. KERANGKA PERATURAN DAERAH	8
1. Judul	8
2. Pembukaan	11
3. Batang Tubuh	18
4. Penutup	38
5. Penjelasan	40
6. Lampiran	43
7. Hal-hal Khusus	45
B. TAHAPAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH	52
1. Perencanaan	52
2. Penyusunan	55
3. Pembahasan	56
4. Pengesahan/Penetapan	57
5. Pengundangan	57
C. PIHAK-PIHAK DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH	57
1. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	58
2. Eksekutif	60
3. Masyarakat	60
<b>BAB III. PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH MELALUI INISIATIF DPRD</b>	<b>62</b>
A. PERATURAN DAERAH INISIATIF DPRD	62
B. PERSYARATAN PERATURAN DAERAH INISIATIF DPRD	67

C. URGENSI STUDI BANDING	71
D. PARTISIPASI KONSTITUEN DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH	73
<b>BAB IV. NASKAH AKADEMIK</b>	<b>77</b>
A. KEDUDUKAN HUKUM DAN URGENSI NASKAH AKADEMIK	79
B. KONSEP ANALISIS GENDER DALAM PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK	84
C. SISTEMATIKA NASKAH AKADEMIK	88
1. Pendahuluan	88
2. Kajian Teoritis dan Praktik Empiris	90
3. Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Terkait	91
4. Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis	92
5. Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah	93
6. Penutup	93
D. PARTISIPASI MASYARAKAT	94
<b>BAB V. PENYUSUNAN DRAFT RANCANGAN PERATURAN DAERAH</b>	<b>99</b>
<b>BAB VI. PEMBAHASAN, PENGESAHAN/PENETAPAN, DAN PENGUNDANGAN PERATURAN DAERAH</b>	<b>101</b>
<b>BAB VII. EVALUASI PERATURAN DAERAH</b>	<b>104</b>
<b>SENARAI PUSTAKA</b>	<b>106</b>
<b>DAFTAR TABEL</b>	
Tabel 1. Jumlah perempuan anggota DPRD di Parepare, Maros, Tana Toraja, dan Ambon	65
Tabel 2. 14 Rumpun Hak dan 40 Hak Konstitusional	86
Tabel 3. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda	95

# 1

## PENDAHULUAN

**B**erdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 yang sudah diamandemen, kekuasaan penyelenggaraan negara tidak lagi terpusat pada Presiden, ini setidaknya ditandai dengan tidak lagi kekuasaan membentuk undang-undang dipegang Presiden, tetapi kekuasaan itu dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dalam hal ini presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang. Demikian juga halnya di daerah, kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan berada di tangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan Kepala Daerah dapat mengajukan rancangan Peraturan Daerah (Perda).

Setelah UUD NRI Tahun 1945 diamandemen eksistensi Perda sudah dikukuhkan secara konstitusional, sebagaimana dituangkan dalam Pasal 18 ayat (6) UUD NRI Tahun 1945. Amandemen UUD NRI Tahun 1945 juga memberikan peluang yuridis bagi daerah untuk menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Otonomi daerah memberikan kekuasaan yang besar pada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Kewenangan yang luas tersebut tentunya harus dipahami untuk menuju kesejahteraan dan keadilan sosial, sehingga produk perundang-undangan daerah yang dihasilkan adalah produk perundang-undangan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat. Karena untuk kepentingan masyarakat, maka masyarakat harus diajak atau dilibatkan secara bersama-sama dalam merumuskan perundang-undangan di daerah.

Hal ini tentu tidak mengenyampingkan keberadaan wakil-wakil rakyat di DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Perlu adanya kesinambungan peran antara masyarakat sebagai konstituen dengan DPRD karena pada kenyataannya wakil-wakil rakyat yang berada di DPRD tidak mampu mewakili semua aspirasi masyarakat yang sangat dinamis.

Sudah menjadi rahasia umum bahwa pembentukan Perda di tingkat provinsi dan kabupaten/kota sering kali tidak mengikuti tata aturan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan berbagai aturan turunannya.

Tidak sedikit Perda yang dibuat hanya sekedar menggugurkan kewajiban terkait legislasi di daerah. Makanya jangan heran, setelah disahkan, perda-perda tersebut bukan hanya tidak diimplementasikan, tetapi dokumennya pun kadang tercecer entah ke mana. Pengalaman penulis mencari sebuah Perda mengenai transparansi yang telah disahkan di salah satu kabupaten di Sulawesi Selatan, hingga berbulan-bulan dicari pun tidak ditemukan.

Jika dokumennya saja sulit ditemukan, tentu jangan tanya implementasinya! Setelah disahkan, Perda-perda tersebut hanya menjadi dokumen negara di tingkat daerah, tidak lebih. Dana besar yang dialokasikan untuk membuat perda, seakan-akan hanya untuk menghabiskan anggaran negara yang ada.

Tahun 2016 Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) membatalkan sebanyak 3.143 Perda yang dianggap menghambat investasi ([www.kemendagri.go.id](http://www.kemendagri.go.id)). Kemendagri juga menginventarisasi dan mengkaji Perda yang bertentangan dengan konstitusi, serta peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kemendagri akan mengkaji Perda, apakah sesuai dengan Pancasila, UUD 1945, dan UU sebagai pilar kebangsaan. Selain itu, Kemendagri juga tengah mengevaluasi Perda maupun peraturan kepala daerah yang tidak sesuai dengan semangat menjaga kebhinekaan dan persatuan Indonesia.

Beberapa daerah telah membuat Perda yang dikategorikan diskriminatif. Menurut Komnas (Komisi Nasional) Perempuan beberapa daerah membuat Perda yang diskriminatif atas nama agama dan

moralitas. Daerah yang banyak mengeluarkan kebijakan diskriminatif adalah Jawa Barat, Sulawesi Selatan, Aceh, Kalimantan Selatan, dan Jawa Timur (Soetjipto et al., 2014). Hingga tahun 2016 Komnas Perempuan menemukan 421 Perda diskriminatif yang tersebar di berbagai wilayah Indonesia ([www.republika.co.id](http://www.republika.co.id)).

Dari data-data yang ada, kemungkinan Kemendagri akan mengajukan *judicial review* terhadap Perda-perda bermasalah semakin bertambah. Padahal jumlah Perda yang dibatalkan sudah sangat banyak. Dari tahun 2002-2016 pemerintah pusat telah membatalkan 7.029 Perda ([www.kemendagri.go.id](http://www.kemendagri.go.id)). Jika pembuatan satu Perda menghabiskan anggaran Rp. 200 juta sampai Rp. 500 juta, maka anggaran yang dihabiskan untuk membuat Perda yang dibatalkan mencapai Rp. 1,4-3,5 triliun.

Banyaknya Perda yang dibatalkan oleh Kemendagri menunjukkan bahwa kualitas legislasi di daerah sangat rendah. Cerita-cerita lucu, ironi, dan memalukan terdengar di berbagai daerah, ketika pembahasan Perda di DPRD provinsi dan kabupaten/kota. Penulis beberapa kali mengikuti konsultasi publik dan sidang paripurna pembahasan Perda di DPRD, dan menjadi orang yang ikut bingung, karena pihak eksekutif-Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)-dan legislatif sama-sama tidak paham substansi Perda yang dikonsultasikan atau dibahas. Sebagian anggota DPRD hanya tertawa-tawa dan memberi suara sumbang dalam sidang paripurna.

Membuat Perda tidak sekadar membuat bab dan pasal. Namun itulah yang umum terjadi. Tiba-tiba muncul draft yang berisikan bab dan pasal, yang sebenarnya hanyalah *copy paste* (salin-tempel) Perda-perda sebelumnya atau Perda-perda daerah lain.

Namun cerita tentang Perda juga tidak selalu buruk. Di beberapa daerah kabupaten/kota, beberapa anggota DPRD, sebagian kecil merupakan perempuan anggota DPRD mendorong pembuatan Perda sesuai dengan aturan. Inventarisasi masalah atau tema yang perlu di-Perda-kan diperoleh dari Reses, usulan masyarakat, dan berbagai kajian akademik.

Melalui Program Kemitraan Australia Indonesia untuk Kesetaraan Gender dan Pemberdayaan Perempuan (MAMPU), mitra Yayasan BaKTI

membuat kertas posisi mengenai permasalahan perempuan (dan anak) di wilayah program. Kertas posisi tersebut berasal dari kajian lapangan yang dikonsultasikan dengan berbagai pihak, sebelum diserahkan kepada bupati/walikota dan DPRD setempat.

Kertas posisi ini kemudian ditindaklanjuti oleh anggota DPRD melalui Reses. Dengan Reses itulah anggota DPRD memvalidasi data dan informasi dari kertas posisi. Karena itu, usulan pembentukan Perda kepada Bapemperda (Badan Pembentukan Perda) atau Balegda (Badan Legislasi Daerah) untuk dimasukkan ke dalam Propemperda (Program Pembentukan Perda) atau Prolegda (Program Legislasi Daerah) merupakan usulan yang valid, tidak berdasarkan asumsi atau hanya keinginan pihak-pihak tertentu.

Selama ini, banyak sekali Perda dibuat di belakang meja oleh konsultan atau tim ahli. Perda tersebut tiba-tiba dibahas di DPRD, disahkan, selanjutnya dibatalkan oleh Kemendagri, atau tidak pernah diimplementasikan. Dalam pembentukan Perda dibutuhkan tenaga ahli, baik untuk menjaga kualitas konten, maupun untuk menjadi penyeimbang terhadap kepentingan politik anggota DPRD. Namun yang perlu digarisbawahi adalah, kehadiran tenaga ahli dibutuhkan untuk menjaga kualitas Perda yang dihasilkan, bukan melegitimasi Perda yang disahkan. Pada banyak kasus, tenaga ahli hanya melegitimasi Perda yang disahkan.

Situasi tersebut menjadi bahan diskusi para inisiator Perda inisiatif di DPRD Kota Parepare, DPRD Kota Ambon, DPRD Kabupaten Maros, dan DPRD Kabupaten Tana Toraja. Pengalaman yang buruk tidak sebaiknya diulang. Sebagai wakil rakyat yang mempunyai kekuasaan membentuk Perda, maka anggota DPRD harus menunjukkan bahwa, Perda yang dibentuk harus sesuai dengan kebutuhan dan mengikuti tata aturan yang berlaku.

Karena itu, ketika Perda hendak dibuat, maka para inisiator yang mendorong Perda inisiatif membentuk tim dan meminta pendampingan dari tim ahli atau konsultan. Tim ahli atau konsultan melakukan beberapa pekerjaan yang tidak bisa diimplementasikan langsung oleh para inisiator, namun inisiator selalu mengikuti semua tahapan proses yang berlangsung. Karenanya inisiator perda terlibat dalam assessmen

(*assessment*), penyusunan draf Naskah Akademik, dan penyusunan draft Rancangan Peraturan Daerah (Raperda). Dengan begitu, inisiator memahami substansi Perda secara utuh.

Pada konsultasi publik Naskah Akademik Perda Kabupaten Tana Toraja tentang Perlindungan Perempuan dan Anak, peserta konsultasi mengapresiasi tim inisiator yang membuat Perda dengan melibatkan diri dalam proses sejak awal. Tidak mengherankan jika, para inisiator ini memahami dengan baik substansi Perda yang dibuat.

Beberapa anggota DPRD yang menjadi inisiator dan anggota tim pansus (panitia khusus) Perda inisiatif sangat fasih berbicara mengenai perda yang dibuat, di antara inisiator dan anggota tim pansus Perda Perlindungan Perempuan dan Anak di Parepare, Tana Toraja, dan Ambon, serta inisiator dan anggota tim pansus Perda Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini dan Perda Kabupaten Layak Anak Kabupaten Maros.

Membuat Perda sesuai tata aturan juga butuh komitmen orang-orang di lembaga legislasi daerah (DPRD). Mereka yang mempunyai komitmen dan kemampuan didorong untuk mengambil inisiatif menjadi pionir dalam pembentukan Perda.

Dalam pembentukan Perda mengenai Perlindungan Perempuan dan Anak di DPRD Parepare, DPRD Ambon, DPRD Kabupaten Maros, dan DPRD Tana Toraja, sebagian besar inisiatornya adalah perempuan. Di DPRD Parepare, ketua pansus pembuatan Perda Perlindungan Perempuan dan Anak adalah perempuan. Demikian juga di DPRD Kota Ambon.

Sementara di DPRD Maros, inisiator Perda Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini dan Perda Kabupaten Layak Anak sebagian besar adalah perempuan. Ketua Pansus kedua Perda tersebut juga adalah perempuan. Demikian juga di DPRD Tana Toraja, perempuan merupakan sebagian besar inisiator pembentukan Perda Perlindungan Perempuan dan Anak. Koordinator tim penyusun Perda juga tersebut seorang perempuan.

Penguatan kapasitas terkait legislasi sangat penting bagi anggota DPRD. Namun penguatan kapasitas dalam bentuk pelatihan, *workshop*, *TA (technical assistance)*, dan mentoring, tidak banyak berguna jika tidak

diikuti dengan implementasi langsung dari penguatan kapasitas tersebut.

Belajar dari pengalaman Yayasan BaKTI dan mitranya dalam penguatan kapasitas anggota DPRD dan implementasi penguatan kapasitas tersebut, terutama terkait dengan legislasi, menunjukkan bahwa DPRD mampu membuat Perda yang berkualitas dengan melibatkan publik dalam proses pada setiap tahapan.

Panduan ini merupakan rangkuman pengalaman anggota DPRD Kota Parepare, DPRD Kabupaten Maros, DPRD Kabupaten Tana Toraja (Sulawesi Selatan), dan DPRD Kota Ambon (Maluku), dalam pembentukan Perda inisiatif dan dibuat secara partisipatif, serta berperspektif gender.

# 2

## PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH

**M**engacu pada Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas: (a) UUD NRI Tahun 1945; (b) Ketetapan MPR RI; (c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang; (d) Peraturan Pemerintah; (e) Peraturan Presiden; (f) Peraturan Daerah Provinsi; dan (g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Peraturan Daerah (selanjutnya disebut Perda) adalah peraturan perundang-undangan yang berada di provinsi dan kabupaten/kota. Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 menyebutkan bahwa perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Perda adalah peraturan perundang-undangan yang secara hierarki merupakan peraturan perundang-undangan yang langsung terintegrasi dari peraturan perundang-undangan di atasnya dan memiliki daya sentuh yang kuat dalam kehidupan masyarakat (*Hamidi dan Mutik, 2011*).

## A. KERANGKA PERATURAN DAERAH

### 1. Judul

Judul Peraturan Daerah memuat keterangan mengenai jenis, nomor, tahun pengundangan atau penetapan, dan nama Peraturan Daerah.

Nama Peraturan Daerah dibuat secara singkat dengan hanya menggunakan 1 (satu) kata atau frasa tetapi secara esensial maknanya telah dan mencerminkan isi Peraturan Daerah.

Contoh nama Peraturan Daerah yang menggunakan 1 (satu) kata:

- Paten;
- Yayasan;
- Ketenagalistrikan.

Contoh nama Peraturan Perundang-undangan yang menggunakan frasa:

- Kemerdekaan Menyampaikan Pendapat di Muka Umum;
- Pajak Daerah dan Retribusi Daerah;
- Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan.

Judul Peraturan Daerah ditulis seluruhnya dengan huruf kapital yang diletakkan di tengah margin tanpa diakhiri tanda baca.

**Contoh :**

**PERATURAN DAERAH PROVINSI  
DAERAH KHUSUS IBUKOTA JAKARTA  
NOMOR 8 TAHUN 2007  
TENTANG  
KETERTIBAN UMUM**

---

---

---

---

---

Judul Peraturan Daerah tidak boleh ditambah dengan singkatan atau akronim.

**Contoh yang tidak tepat dengan menambah singkatan:**

PERATURAN DAERAH KABUPATEN TANA TORAJA  
NOMOR ... TAHUN ...  
TENTANG  
PENYUSUNAN PROGRAM LEGISLASI DAERAH  
(PROLEGDA)

---

---

---

---

---

Pada nama Peraturan Daerah perubahan ditambahkan frasa perubahan atas di depan judul Peraturan Daerah yang diubah.

**Contoh:**

PERATURAN DAERAH KABUPATEN JAYAPURA  
NOMOR 14 TAHUN 2009  
TENTANG  
PERUBAHAN ATAS PERATURAN DAERAH  
NOMOR 2 TAHUN 2007 TENTANG POKOK-POKOK  
PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

---

---

---

---

---

Jika Peraturan Daerah telah diubah lebih dari 1 (satu) kali, di antara kata perubahan dan kata atas disisipkan keterangan yang menunjukkan berapa kali perubahan tersebut telah dilakukan, tanpa merinci perubahan sebelumnya.

**Contoh :**

PERATURAN DAERAH KABUPATEN MINAHASA TENGGARA  
NOMOR 3 TAHUN 2011  
TENTANG  
PERUBAHAN KEDUA ATAS PERATURAN DAERAH  
NOMOR 6 TAHUN 2007 TENTANG  
SUSUNAN ORGANISASI DAN TATA KERJA  
DINAS DAERAH KABUPATEN MINAHASA TENGGARA

---

---

---

---

---

Jika Peraturan Daerah yang diubah mempunyai nama singkat, Peraturan Daerah perubahan dapat menggunakan nama singkat Peraturan Daerah yang diubah.

Pada nama Peraturan Daerah pencabutan ditambahkan kata pencabutan di depan judul Peraturan Daerah yang dicabut.

**Contoh :**

PERATURAN DAERAH PROVINSI KALIMANTAN SELATAN  
NOMOR 4 TAHUN 2010 TENTANG PENCABUTAN PERATURAN DAERAH  
PROVINSI KALIMANTAN SELATAN NOMOR 4 TAHUN 2003 TENTANG  
RETRIBUSI IZIN TRAYEK DAN IZIN ANGKUTAN KHUSUS  
DI PERAIRAN DARATAN LINTAS KABUPATEN ATAU KOTA

---

---

---

---

---

## 2. Pembukaan

Pembukaan Peraturan Daerah terdiri atas:

- a. Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa;
- b. Jabatan pembentuk Peraturan Perundang-undangan;
- c. Konsiderans;
- d. Dasar Hukum; dan
- e. Diktum

### a). Frasa Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa

Pada pembukaan tiap jenis Peraturan Daerah sebelum nama jabatan pembentuk Peraturan Daerah dicantumkan Frasa Dengan Rahmat Tuhan yang Maha Esa yang ditulis seluruhnya dengan huruf kapital yang diletakkan di tengah margin.

**Contoh :**

PERATURAN DAERAH \_\_\_\_\_  
NOMOR \_\_\_\_\_ TAHUN \_\_\_\_\_  
TENTANG \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
  
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

### b). Jabatan Pembentuk Peraturan Daerah

Jabatan pembentuk Peraturan Daerah ditulis seluruhnya dengan huruf kapital yang diletakkan di tengah margin dan diakhiri dengan tanda baca koma.

Contoh jabatan pembentuk Peraturan Daerah Provinsi:

**GUBERNUR JAWA BARAT,**

Contoh jabatan pembentuk Peraturan Daerah Kabupaten:

**BUPATI GUNUNG KIDUL,**

Contoh jabatan pembentuk Peraturan Daerah Kota:

## **WALIKOTA PARE-PARE,**

### **c). Konsiderans**

Konsiderans diawali dengan kata **Menimbang**.

Konsiderans memuat uraian singkat mengenai pokok pikiran yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukan Peraturan Daerah.

Pokok pikiran pada konsiderans Peraturan Daerah Provinsi, atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota memuat unsur filosofis, sosiologis, dan yuridis yang menjadi pertimbangan dan alasan pembentukannya yang penulisannya ditempatkan secara berurutan dari filosofis, sosiologis, dan yuridis.

- Unsur filosofis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Unsur sosiologis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek.
- Unsur yuridis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.

### **Contoh :**

Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 4 Tahun 2009 tentang Sistem Kesehatan Daerah.

Menimbang : a. bahwa derajat kesehatan masyarakat yang semakin tinggi merupakan investasi strategis pada sumber daya manusia supaya semakin produktif dari waktu ke waktu;  
b. bahwa untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat perlu diselenggarakan pembangunan kesehatan dengan

- batas-batas peran, fungsi, tanggung jawab, dan kewenangan yang jelas, akuntabel, berkeadilan, merata, bermutu, berhasil guna dan berdaya guna;
- c. bahwa untuk memberikan arah, landasan dan kepastian hukum kepada semua pihak yang terlibat dalam pembangunan kesehatan, maka diperlukan pengaturan tentang tatanan penyelenggaraan pembangunan kesehatan;

Pokok pikiran yang hanya menyatakan bahwa Peraturan Daerah dianggap perlu untuk dibentuk adalah kurang tepat karena tidak mencerminkan pertimbangan dan alasan dibentuknya Peraturan Daerah tersebut.

Jika konsiderans memuat lebih dari satu pokok pikiran, setiap pokok pikiran dirumuskan dalam rangkaian kalimat yang merupakan kesatuan pengertian.

Tiap-tiap pokok pikiran diawali dengan huruf abjad, dan dirumuskan dalam satu kalimat yang diawali dengan kata bahwa dan diakhiri dengan tanda baca titik koma.

#### **Contoh:**

- Menimbang : a. bahwa ...;  
b. bahwa ...;  
c. bahwa ...;  
d. bahwa ...;

Jika konsiderans memuat lebih dari satu pertimbangan, rumusan butir pertimbangan terakhir berbunyi sebagai berikut:

#### **Contoh Konsiderans Peraturan Daerah Provinsi**

- Menimbang : a. bahwa ...;  
b. bahwa ...;  
c. bahwa ...;  
d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang ...;

Konsiderans Peraturan Daerah cukup memuat satu pertimbangan yang berisi uraian ringkas mengenai perlunya melaksanakan ketentuan pasal atau beberapa pasal dari Undang–Undang atau Peraturan Pemerintah yang memerintahkan pembentukan Peraturan Daerah tersebut dengan menunjuk pasal atau beberapa pasal dari Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang memerintahkan pembentukannya.

**Contoh:**

Peraturan Daerah Kabupaten Bangka Barat Nomor 8 Tahun 2010 tentang Hutan Kota

Menimbang : bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2002 tentang Hutan Kota perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Hutan Kota;

**d). Dasar Hukum**

Dasar hukum diawali dengan kata Mengingat.

Dasar hukum memuat:

- a. Dasar kewenangan pembentukan Peraturan Daerah; dan
- b. Peraturan Perundang-undangan yang memerintahkan pembentukan Peraturan Daerah.

Dasar hukum pembentukan Peraturan Daerah adalah Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah dan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.

Jika terdapat Peraturan Perundang–undangan di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memerintahkan secara langsung pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Perundang–undangan tersebut dimuat di dalam dasar hukum.

**Contoh :**

Mengingat : 1. Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;  
2. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang

Keterbukaan Informasi Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4846); Contoh ini terdapat Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Peraturan Perundang-undangan yang digunakan sebagai dasar hukum hanya Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi dari Peraturan Daerah.

Peraturan Perundang-undangan yang sudah diundangkan tetapi belum resmi berlaku, tidak dicantumkan dalam dasar hukum.

Jika jumlah Peraturan Perundang-undangan yang dijadikan dasar hukum lebih dari satu, urutan pencantuman perlu memperhatikan tata urutan Peraturan Perundang-undangan dan jika tingkatannya sama disusun secara kronologis berdasarkan saat pengundangan atau penetapannya.

Dasar hukum yang bukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak perlu mencantumkan pasal, tetapi cukup mencantumkan jenis dan nama Peraturan Perundang-undangan tanpa mencantumkan frasa Republik Indonesia.

Penulisan jenis Peraturan Perundang-undangan dan rancangan Peraturan Perundang-undangan, diawali dengan huruf kapital.

**Contoh :**

Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Penulisan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah, dalam dasar hukum dilengkapi dengan pencantuman Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia yang diletakkan di antara tanda baca kurung.

**Contoh :**

- Mengingat :
1. ....;
  2. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian (Lembaran Negara Republik Indonesia

Tahun 2011 Nomor 52, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5216);

Penulisan Peraturan Presiden tentang pengesahan perjanjian internasional dan Peraturan Presiden tentang pernyataan keadaan bahaya dalam dasar hukum dilengkapi dengan pencantuman Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia yang diletakkan di antara tanda baca kurung.

Penulisan Peraturan Daerah dalam dasar hukum dilengkapi dengan pencantuman Lembaran Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dan Tambahan Lembaran Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota yang diletakkan di antara tanda baca kurung.

**Contoh :**

Peraturan Daerah Kabupaten Maros Nomor 3 Tahun 2010 tentang Susunan dan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Maros (Lembaran Daerah Kabupaten Maros Tahun 2010 Nomor 3, Tambahan Lembaran Daerah Kabupaten Maros Nomor 2).

Dasar hukum yang berasal dari Peraturan Perundang–undangan zaman Hindia Belanda atau yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kolonial Belanda sampai dengan tanggal 27 Desember 1949, ditulis lebih dulu terjemahannya dalam bahasa Indonesia dan kemudian judul asli bahasa Belanda dan dilengkapi dengan tahun dan nomor Staatsblad yang dicetak miring di antara tanda baca kurung.

**Contoh :**

- Mengingat :
1. ....;
  2. Kitab Undang–Undang Hukum Dagang (Wetboek van Koophandel, Staatsblad 1847: 23);

Cara penulisan sebagaimana dimaksud dalam nomor berlaku juga untuk pencabutan peraturan perundang-undangan yang berasal dari zaman Hindia Belanda atau yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kolonial Belanda sampai dengan tanggal 27 Desember 1949.

Jika dasar hukum memuat lebih dari satu Peraturan Perundang-undangan, tiap dasar hukum diawali dengan angka Arab 1, 2, 3, dan seterusnya, dan diakhiri dengan tanda baca titik koma.

**Contoh :**

Mengingat : 1....;  
2....;  
3....;

**e). Diktum**

Diktum terdiri atas:

- a. kata Memutuskan;
- b. kata Menetapkan; dan
- c. jenis dan nama Peraturan Perundang-undangan.

Kata **Memutuskan** ditulis seluruhnya dengan huruf kapital tanpa spasi di antara suku kata dan diakhiri dengan tanda baca titik dua serta diletakkan di tengah margin.

Pada Peraturan Daerah, sebelum kata Memutuskan dicantumkan Frasa Dengan Persetujuan Bersama DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH ... (nama daerah) dan GUBERNUR/BUPATI/WALIKOTA ... (nama daerah), yang ditulis seluruhnya dengan huruf kapital dan diletakkan di tengah margin.

**Contoh :**

Peraturan Daerah  
Dengan Persetujuan Bersama  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH JAWA BARAT  
dan  
GUBERNUR JAWA BARAT  
  
MEMUTUSKAN:

Kata **Menetapkan** dicantumkan sesudah kata **Memutuskan** yang disejajarkan ke bawah dengan kata **Menimbang** dan **Mengingat**. Huruf awal kata Menetapkan ditulis dengan huruf kapital dan diakhiri dengan tanda baca titik dua.

Jenis dan nama yang tercantum dalam judul Peraturan Daerah dicantumkan lagi setelah kata Menetapkan tanpa frasa Provinsi, Kabupaten/Kota, serta ditulis seluruhnya dengan huruf kapital dan diakhiri dengan tanda baca titik.

**Contoh:**

MEMUTUSKAN:

Menetapkan: PERATURAN DAERAH TENTANG RETRIBUSI  
IZIN MENDIRIKAN BANGUNAN.

### 3. Batang Tubuh

Batang tubuh Peraturan Daerah memuat semua materi muatan Peraturan Daerah yang dirumuskan dalam pasal atau beberapa pasal.

Pada umumnya materi muatan dalam batang tubuh dikelompokkan ke dalam:

- a. ketentuan umum;
- b. materi pokok yang diatur;
- c. ketentuan pidana (jika diperlukan);
- d. ketentuan peralihan (jika diperlukan); dan
- e. ketentuan penutup.

Pengelompokan materi muatan dirumuskan secara lengkap sesuai dengan kesamaan materi yang bersangkutan dan jika terdapat materi muatan yang diperlukan tetapi tidak dapat dikelompokkan dalam ruang lingkup pengaturan yang sudah ada, materi tersebut dimuat dalam bab ketentuan lain-lain.

Substansi yang berupa sanksi administratif atau sanksi keperdataan atas pelanggaran norma tersebut dirumuskan menjadi satu bagian

(pasal) dengan norma yang memberikan sanksi administratif atau sanksi keperdataan.

Jika norma yang memberikan sanksi administratif atau keperdataan terdapat lebih dari satu pasal, sanksi administratif atau sanksi keperdataan dirumuskan dalam pasal terakhir dari bagian (pasal) tersebut. Dengan demikian tidak merumuskan ketentuan sanksi yang sekaligus memuat sanksi pidana, sanksi perdata, dan sanksi administratif dalam satu bab.

Sanksi administratif dapat berupa, antara lain, pencabutan izin, pembubaran, pengawasan, pemberhentian sementara, denda administratif, atau daya paksa polisional. Sanksi keperdataan dapat berupa, antara lain, ganti kerugian.

Pengelompokkan materi muatan Peraturan Daerah dapat disusun secara sistematis dalam buku, bab, bagian, dan paragraf.

Jika Peraturan Daerah mempunyai materi muatan yang ruang lingkupnya sangat luas dan mempunyai banyak pasal, pasal atau beberapa pasal tersebut dapat dikelompokkan menjadi: buku (jika merupakan kodifikasi), bab, bagian, dan paragraf.

Pengelompokkan materi muatan dalam buku, bab, bagian, dan paragraf dilakukan atas dasar kesamaan materi.

Urutan pengelompokan adalah sebagai berikut:

- a. bab dengan pasal atau beberapa pasal tanpa bagian dan paragraf;
- b. bab dengan bagian dan pasal atau beberapa pasal tanpa paragraf; atau
- c. bab dengan bagian dan paragraf yang berisi pasal atau beberapa pasal.

Bab diberi nomor urut dengan angka Romawi dan judul bab yang seluruhnya ditulis dengan huruf kapital.

**Contoh :**

## BAB I KETENTUAN UMUM

Bagian diberi nomor urut dengan bilangan tingkat yang ditulis dengan huruf dan diberi judul.

Huruf awal kata bagian, urutan bilangan, dan setiap kata pada judul bagian ditulis dengan huruf kapital, kecuali huruf awal partikel yang tidak terletak pada awal frasa.

**Contoh :**

Bagian Kesatu  
Susunan dan Kedudukan

Paragraf diberi nomor urut dengan angka Arab dan diberi judul.

Huruf awal dari kata paragraf dan setiap kata pada judul paragraph ditulis dengan huruf kapital, kecuali huruf awal partikel yang tidak terletak pada awal frasa.

**Contoh :**

Paragraf 1  
Ketua, Wakil Ketua, dan Hakim

Pasal merupakan satuan aturan dalam Peraturan Daerah yang memuat satu norma dan dirumuskan dalam satu kalimat yang disusun secara singkat, jelas, dan lugas.

Materi muatan Peraturan Daerah lebih baik dirumuskan dalam banyak pasal yang singkat dan jelas daripada ke dalam beberapa pasal yang masing-masing pasal memuat banyak ayat, kecuali jika materi muatan yang menjadi isi pasal itu merupakan satu rangkaian yang tidak dapat dipisahkan.

Pasal diberi nomor urut dengan angka Arab dan huruf awal kata pasal ditulis dengan huruf kapital.

**Contoh :**

Pasal 3

Huruf awal kata pasal yang digunakan sebagai acuan ditulis dengan huruf kapital.

**Contoh :**

## Pasal 34

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 dan Pasal 26 tidak meniadakan kewajiban membayar ganti kerugian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33.

Pasal dapat dirinci ke dalam beberapa ayat.

Ayat diberi nomor urut dengan angka Arab diantara tanda baca kurung tanpa diakhiri tanda baca titik.

Satu ayat hendaknya hanya memuat satu norma yang dirumuskan dalam satu kalimat utuh.

Huruf awal kata ayat yang digunakan sebagai acuan ditulis dengan huruf kecil.

**Contoh :**

## Pasal 8

- (1) Satu permintaan pendaftaran merek hanya dapat diajukan untuk 1 (satu) kelas barang.
- (2) Permintaan pendaftaran merek sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyebutkan jenis barang atau jasa yang termasuk dalam kelas yang bersangkutan.

Jika satu pasal atau ayat memuat rincian unsur, selain dirumuskan dalam bentuk kalimat dengan rincian, juga dapat dirumuskan dalam bentuk tabulasi.

**Contoh :**

## Pasal 28

Bahasa Indonesia wajib digunakan dalam pidato resmi Presiden, Wakil Presiden, dan pejabat negara yang lain yang disampaikan di dalam atau di luar negeri. Isi pasal tersebut dapat lebih mudah dipahami jika dirumuskan sebagai berikut:

**Contoh rumusan tabulasi :**

## Pasal 28

Bahasa Indonesia wajib digunakan dalam pidato resmi:

- a. Presiden;
- b. Wakil Presiden; dan
- c. Pejabat negara yang lain, yang disampaikan di dalam atau di luar negeri.

Penulisan bilangan dalam pasal atau ayat selain menggunakan angka Arab diikuti dengan kata atau frasa yang ditulis diantara tanda baca kurung.

Jika merumuskan pasal atau ayat dengan bentuk tabulasi, memperhatikan ketentuan sebagai berikut:

- a. setiap rincian harus dapat dibaca sebagai satu rangkaian kesatuan dengan frasa pembuka;
- b. setiap rincian menggunakan huruf abjad kecil dan diberi tanda baca titik;
- c. setiap frasa dalam rincian diawali dengan huruf kecil;
- d. setiap rincian diakhiri dengan tanda baca titik koma;
- e. jika suatu rincian dibagi lagi ke dalam unsur yang lebih kecil, unsur tersebut dituliskan masuk ke dalam;
- f. di belakang rincian yang masih mempunyai rincian lebih lanjut diberi tanda baca titik dua;
- g. pembagian rincian (dengan urutan makin kecil) ditulis dengan huruf abjad kecil yang diikuti dengan tanda baca titik; angka Arab diikuti dengan tanda baca titik; abjad kecil dengan tanda baca kurung tutup; angka Arab dengan tanda baca kurung tutup; dan
- h. pembagian rincian tidak melebihi 4 (empat) tingkat. Jika rincian melebihi 4 (empat) tingkat, pasal yang bersangkutan dibagi ke dalam pasal atau ayat lain.

Jika unsur atau rincian dalam tabulasi dimaksudkan sebagai rincian kumulatif, ditambahkan kata dan yang diletakkan di belakang rincian kedua dari rincian terakhir.

Jika rincian dalam tabulasi dimaksudkan sebagai rincian alternatif ditambahkan kata atau yang di letakkan di belakang rincian kedua dari rincian terakhir.

Jika rincian dalam tabulasi dimaksudkan sebagai rincian kumulatif dan alternatif, ditambahkan kata dan/atau yang diletakkan di belakang rincian kedua dari rincian terakhir.

Kata dan, atau, dan/atau tidak perlu diulangi pada akhir setiap unsur atau rincian.

Tiap rincian ditandai dengan huruf a, huruf b, dan seterusnya.

**Contoh:**

Pasal 9

- (1) .....
- (2) .....
  - a. ...;
  - b. ...; (dan, atau, dan/atau)
  - c. ....

Jika suatu rincian memerlukan rincian lebih lanjut, rincian itu ditandai dengan angka Arab 1, 2, dan seterusnya.

**Contoh:**

Pasal 9

- (1) .....
- (2) .....
  - a. ...;
  - b. ...; (dan, atau, dan/atau)
  - c. ....
    - 1. ...;
    - 2. ...; (dan, atau, dan/atau)
    - 3. ....

Jika suatu rincian lebih lanjut memerlukan rincian yang mendetail, rincian itu ditandai dengan huruf a), b), dan seterusnya.

**Contoh:**

Pasal 9

- (1) .....
- (2) .....
  - a. ...;
  - b. ...; (dan, atau, dan/atau)
  - c. ....
    - 1. ...;
    - 2. ...; (dan, atau, dan/atau)
    - 3. ....
      - a) ...;
      - b) ...; (dan, atau, dan/atau)
      - c) ....

Jika suatu rincian lebih lanjut memerlukan rincian yang mendetail, rincian itu ditandai dengan angka 1), 2), dan seterusnya.

**Contoh :**

Pasal 9

- (1) .....
- (2) .....
  - a. ...;
  - b. ...; (dan, atau, dan/atau)
  - c. ....
    - 1. ...;
    - 2. ...; (dan, atau, dan/atau)
    - 3. ....
      - a) ...;
      - b) ...; (dan, atau, dan/atau)
      - c) ....
        - 1. ....;
        - 2. ...; (dan, atau, dan/atau)
        - 3. ....

**a. Ketentuan Umum**

Ketentuan umum diletakkan dalam bab satu. Jika dalam Peraturan Daerah tidak dilakukan pengelompokan bab, ketentuan umum diletakkan dalam pasal atau beberapa pasal awal.

**Contoh:**

BAB I  
KETENTUAN UMUM

Ketentuan umum dapat memuat lebih dari satu pasal.

Ketentuan umum berisi:

- a. batasan pengertian atau definisi;
- b. singkatan atau akronim yang dituangkan dalam batasan pengertian atau definisi; dan/atau
- c. hal-hal lain yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal atau beberapa pasal berikutnya antara lain ketentuan yang mencerminkan asas, maksud, dan tujuan tanpa dirumuskan tersendiri dalam pasal atau bab.

### **Contoh batasan pengertian:**

1. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan.
2. Pemerintah Daerah adalah Bupati dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah Kabupaten Mimika.

### **Contoh definisi:**

1. Spasial adalah aspek keruangan suatu objek atau kejadian yang mencakup lokasi, letak, dan posisinya.
2. Pajak Daerah yang selanjutnya disebut pajak, adalah kontribusi wajib kepada Daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan Daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

### **Contoh singkatan:**

1. Badan Pemeriksa Keuangan yang selanjutnya disingkat BPK adalah lembaga negara yang bertugas memeriksa pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, yang selanjutnya disingkat SPIP adalah sistem pengendalian intern yang diselenggarakan secara menyeluruh terhadap proses perancangan dan pelaksanaan kebijakan serta perencanaan, penganggaran, dan pelaksanaan di lingkungan Pemerintah Kota Dumai.

### **Contoh akronim:**

1. Asuransi Kesehatan yang selanjutnya disebut Askes adalah...
2. Orang dengan HIV/AIDS yang selanjutnya disebut ODHA adalah orang yang sudah terinfeksi HIV baik pada tahap belum ada gejala maupun yang sudah ada gejala.

### **Frasa pembuka dalam ketentuan umum berbunyi:**

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan:

Jika ketentuan umum memuat batasan pengertian atau definisi, singkatan atau akronim lebih dari satu, maka masing-masing uraiannya diberi nomor urut dengan angka Arab dan diawali dengan huruf kapital serta diakhiri dengan tanda baca titik.

Kata atau istilah yang dimuat dalam ketentuan umum hanyalah kata atau istilah yang digunakan berulang-ulang di dalam pasal atau beberapa pasal selanjutnya.

Apabila rumusan definisi dari suatu Peraturan Daerah dirumuskan kembali dalam Peraturan Daerah yang akan dibentuk, rumusan definisi tersebut harus sama dengan rumusan definisi dalam Peraturan Daerah yang telah berlaku tersebut.

Rumusan batasan pengertian dari suatu Peraturan Daerah dapat berbeda dengan rumusan Peraturan Perundang-undangan yang lain karena disesuaikan dengan kebutuhan terkait dengan materi muatan yang akan diatur.

**Contoh :**

- a. Hari adalah hari kalender (rumusan ini terdapat dalam Peraturan Daerah).
- b. Hari adalah hari kerja (rumusan ini terdapat dalam Peraturan Daerah yang lain).

Jika suatu kata atau istilah hanya digunakan satu kali, namun kata atau istilah itu diperlukan pengertiannya untuk suatu bab, bagian atau paragraf tertentu, kata atau istilah itu diberi definisi.

Jika suatu batasan pengertian atau definisi perlu dikutip kembali di dalam ketentuan umum suatu peraturan pelaksanaan, maka rumusan batasan pengertian atau definisi di dalam peraturan pelaksanaan harus sama dengan rumusan batasan pengertian atau definisi yang terdapat di dalam peraturan lebih tinggi yang dilaksanakan tersebut.

Karena batasan pengertian atau definisi, singkatan, atau akronim berfungsi untuk menjelaskan makna suatu kata atau istilah maka batasan pengertian atau definisi, singkatan, atau akronim tidak perlu diberi penjelasan, dan karena itu harus dirumuskan dengan lengkap dan jelas sehingga tidak menimbulkan pengertian ganda.

Penulisan huruf awal tiap kata atau istilah yang sudah didefinisikan atau diberi batasan pengertian dalam ketentuan umum ditulis dengan huruf kapital baik digunakan dalam norma yang diatur, penjelasan maupun dalam lampiran.

Urutan penempatan kata atau istilah dalam ketentuan umum mengikuti ketentuan sebagai berikut:

- a. Pengertian yang mengatur tentang lingkup umum ditempatkan lebih dahulu dari yang berlingkup khusus;

- b. Pengertian yang terdapat lebih dahulu di dalam materi pokok yang diatur ditempatkan dalam urutan yang lebih dahulu; dan
- c. Pengertian yang mempunyai kaitan dengan pengertian di atasnya diletakkan berdekatan secara berurutan.

#### **b). Materi Pokok yang Diatur**

Materi pokok yang diatur ditempatkan langsung setelah bab ketentuan umum, dan jika tidak ada pengelompokan bab, materi pokok yang diatur diletakkan setelah pasal atau beberapa pasal ketentuan umum.

Pembagian materi pokok ke dalam kelompok yang lebih kecil dilakukan menurut kriteria yang dijadikan dasar pembagian.

#### **Contoh:**

- a. Pembagian berdasarkan hak atau kepentingan yang dilindungi, seperti pembagian dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana:
  - 1. kejahatan terhadap keamanan negara;
  - 2. kejahatan terhadap martabat Presiden;
  - 3. kejahatan terhadap negara sahabat dan wakilnya;
  - 4. kejahatan terhadap kewajiban dan hak kenegaraan;
  - 5. kejahatan terhadap ketertiban umum dan seterusnya.
- b. Pembagian berdasarkan urutan/kronologis, seperti pembagian dalam hukum acara pidana, dimulai dari penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan tingkat pertama, tingkat banding, tingkat kasasi, dan peninjauan kembali.
- c. Pembagian berdasarkan urutan jenjang jabatan, seperti Jaksa Agung, Wakil Jaksa Agung, dan Jaksa Agung Muda.

#### **c). Ketentuan Pidana (jika diperlukan)**

Ketentuan pidana memuat rumusan yang menyatakan penjatuhan pidana atas pelanggaran terhadap ketentuan yang berisi norma larangan atau norma perintah.

Dalam merumuskan ketentuan pidana perlu diperhatikan asas-asas umum ketentuan pidana yang terdapat dalam Buku Kesatu Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, karena ketentuan dalam Buku Kesatu berlaku juga bagi perbuatan yang dapat dipidana menurut peraturan perundang-undangan lain, kecuali jika oleh Undang-Undang ditentukan lain (Pasal 103 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana).

Dalam menentukan lamanya pidana atau banyaknya denda perlu dipertimbangkan mengenai dampak yang ditimbulkan oleh tindak pidana dalam masyarakat serta unsur kesalahan pelaku.

Ketentuan pidana ditempatkan dalam bab tersendiri, yaitu bab ketentuan pidana yang letaknya sesudah materi pokok yang diatur atau sebelum bab ketentuan peralihan. Jika bab ketentuan peralihan tidak ada, letaknya adalah sebelum bab ketentuan penutup.

Jika di dalam Peraturan Daerah tidak diadakan pengelompokan bab per bab, ketentuan pidana ditempatkan dalam pasal yang terletak langsung sebelum pasal atau beberapa pasal yang berisi ketentuan peralihan. Jika tidak ada pasal yang berisi ketentuan peralihan, ketentuan pidana diletakkan sebelum pasal atau beberapa pasal yang berisi ketentuan penutup.

Ketentuan pidana dapat dimuat dalam Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Rumusan ketentuan pidana harus menyebutkan secara tegas norma larangan atau norma perintah yang dilanggar dan menyebutkan pasal atau beberapa pasal yang memuat norma tersebut. Dengan demikian, perlu dihindari:

- a. Pengacuan kepada ketentuan pidana Peraturan Perundang-undangan lain. Lihat juga Nomor 98;

**Contoh :**

Qanun Kabupaten Aceh Jaya Nomor 2 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan

Pasal 73

Tindak pidana di bidang Adminstrasi Kependudukan yang dilakukan oleh penduduk, petugas, dan Badan Hukum diancam dengan hukuman pidana sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

- b. Pengacuan kepada Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, jika elemen atau unsur-unsur dari norma yang diacu tidak sama; atau
- c. Penyusunan rumusan sendiri yang berbeda atau tidak terdapat di dalam norma-norma yang diatur dalam pasal atau beberapa pasal sebelumnya, kecuali untuk undang-undang mengenai tindak pidana khusus.

Jika ketentuan pidana berlaku bagi siapapun, subyek dari ketentuan pidana dirumuskan dengan frasa setiap orang.

**Contoh :**

Pasal 81

Setiap orang yang dengan sengaja dan tanpa hak menggunakan merek yang sama pada keseluruhannya dengan merek terdaftar milik orang lain atau badan hukum lain untuk barang atau jasa sejenis yang diproduksi dan atau diperdagangkan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20, dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan pidana denda paling banyak Rp100.000,00 (seratus ribu rupiah).

Jika ketentuan pidana hanya berlaku bagi subyek tertentu, subyek itu dirumuskan secara tegas, misalnya, orang asing, pegawai negeri, saksi.

**Contoh :**

Peraturan Daerah Kota Sawahlunto Nomor 9 Tahun 2009 tentang Pajak Hiburan Wajib Pajak yang dengan sengaja tidak menyampaikan SPTPD atau mengisi dengan tidak benar atau tidak lengkap atau melampirkan keterangan yang tidak benar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 sehingga merugikan keuangan daerah dapat dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling banyak 4 (empat) kali jumlah pajak yang terutang.

Sehubungan adanya pembedaan antara tindak pidana kejahatan dan tindak pidana pelanggaran di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, rumusan ketentuan pidana harus menyatakan secara tegas kualifikasi dari perbuatan yang diancam dengan pidana itu sebagai pelanggaran atau kejahatan.

**Contoh :**

BAB V  
KETENTUAN PIDANA

Pasal 33

- (1) Setiap orang yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal ..., dipidana dengan pidana kurungan paling lama ... atau pidana denda paling banyak Rp...,00
- (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelanggaran.

Rumusan ketentuan pidana harus menyatakan secara tegas kualifikasi pidana yang dijatuhkan bersifat kumulatif, alternatif, atau kumulatif alternatif.

### **1. Sifat kumulatif :**

#### **Contoh:**

Setiap orang yang dengan sengaja menyiarkan hal-hal yang bersifat sadisme, pornografi, dan/atau bersifat perjudian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 ayat (7) dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan pidana denda paling banyak Rp 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).

### **2. Sifat alternatif :**

#### **Contoh:**

Setiap orang yang dengan sengaja menyelenggarakan penyiaran tanpa izin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun atau pidana denda paling banyak Rp 800.000.000,00 (delapan ratus juta rupiah).

### **3. Sifat kumulatif alternatif :**

#### **Contoh:**

Dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling sedikit Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp 250.000.000,00 (dua ratus lima puluh juta rupiah) pegawai negeri atau penyelenggara negara yang menerima hadiah atau janji padahal diketahui atau patut diduga bahwa hadiah atau janji tersebut diberikan karena kekuasaan atau kewenangan yang berhubungan dengan jabatannya, atau menurut pikiran orang yang memberikan hadiah atau janji tersebut ada hubungan dengan jabatannya.

Perumusan dalam ketentuan pidana harus menunjukkan dengan jelas unsur-unsur perbuatan pidana bersifat kumulatif atau alternatif.

Jika suatu Peraturan Daerah yang memuat ketentuan pidana akan diberlakusurutkan, ketentuan pidananya harus dikecualikan, mengingat adanya asas umum dalam Pasal 1 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang menyatakan bahwa ketentuan pidana tidak boleh berlaku surut.

#### **Contoh :**

Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkannya dan berlaku surut sejak tanggal 1 Januari 1976, kecuali untuk ketentuan pidananya.

Ketentuan pidana bagi tindak pidana yang merupakan pelanggaran terhadap kegiatan bidang ekonomi dapat tidak diatur tersendiri di dalam undang-undang yang bersangkutan, tetapi cukup mengacu kepada Undang-Undang yang mengatur mengenai tindak pidana ekonomi, misalnya, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1955 tentang Pengusutan, Penuntutan, dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi.

Tindak pidana dapat dilakukan oleh orang-perorangan atau oleh korporasi. Pidana terhadap tindak pidana yang dilakukan oleh korporasi dijatuhkan kepada:

- a. badan hukum antara lain perseroan, perkumpulan, yayasan, atau koperasi; dan/atau
- b. pemberi perintah untuk melakukan tindak pidana atau yang bertindak sebagai pimpinan dalam melakukan tindak pidana.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 238 ditegaskan: (1), Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan Perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (2) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). (3) Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (4) Selain sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Perda dapat memuat ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif. (5) Sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berupa: a. teguran lisan; b. teguran tertulis; c. penghentian sementara kegiatan; d. penghentian tetap kegiatan; e. pencabutan sementara izin; f. pencabutan tetap izin; g. denda administratif; dan/atau h. sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **d). Ketentuan Peralihan (jika diperlukan)**

Ketentuan Peralihan memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan Peraturan Daerah yang lama terhadap Peraturan Daerah yang baru, yang bertujuan untuk:

- a. menghindari terjadinya kekosongan hukum;
- b. menjamin kepastian hukum;
- c. memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan Peraturan Daerah; dan
- d. mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara.

**Contoh 1 :**

Peraturan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Area Pasar

Pasal 18

Izin yang telah dikeluarkan sebelum berlakunya Peraturan Daerah ini tetap berlaku sampai dengan habis berlakunya izin.

**Contoh 2:**

Peraturan Daerah Kabupaten Kuantan Singingi Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pemeliharaan Kesehatan Hewan

Pasal 38

Orang atau Badan yang telah memiliki izin usaha pemeliharaan kesehatan hewan yang telah ada sebelum berlakunya Peraturan Daerah ini, tetap berlaku dan dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun harus menyesuaikan dengan Peraturan Daerah ini.

Ketentuan Peralihan dimuat dalam Bab Ketentuan Peralihan dan ditempatkan di antara Bab Ketentuan Pidana dan Bab Ketentuan Penutup. Jika dalam Peraturan Daerah tidak diadakan pengelompokan bab, pasal atau beberapa pasal yang memuat Ketentuan Peralihan ditempatkan sebelum pasal atau beberapa pasal yang memuat ketentuan penutup.

Di dalam Peraturan Daerah yang baru, dapat dimuat ketentuan mengenai penyimpangan sementara atau penundaan sementara bagi tindakan hukum atau hubungan hukum tertentu.

**Contoh :**

Peraturan Daerah Kota Bandung Nomor 7 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan serta Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah.

## Pasal 44

- (1) ...
- (2) Sebelum RPJMD ditetapkan, penyusunan RKPD berpedoman kepada RPJMD periode sebelumnya.

Penyimpangan sementara terhadap ketentuan Peraturan Daerah berlaku juga bagi ketentuan yang diberlakusurutkan.

Jika suatu Peraturan Daerah diberlakukan surut, Peraturan Daerah tersebut hendaknya memuat ketentuan mengenai status dari tindakan hukum yang terjadi, atau hubungan hukum yang ada di dalam tenggang waktu antara tanggal mulai berlaku surut dan tanggal mulai berlaku pengundangannya.

### **Contoh :**

Selisih tunjangan perbaikan yang timbul akibat Peraturan Pemerintah ini dibayarkan paling lambat 3 (tiga) bulan sejak saat tanggal pengundangan Peraturan Pemerintah ini.

Mengingat berlakunya asas umum hukum pidana, penentuan daya laku surut tidak diberlakukan bagi Ketentuan Pidana.

Penentuan daya laku surut tidak dimuat dalam Peraturan Daerah yang memuat ketentuan yang memberi beban konkret kepada masyarakat, misalnya penarikan pajak atau retribusi.

Jika penerapan suatu ketentuan Peraturan Daerah dinyatakan ditunda sementara bagi tindakan hukum atau hubungan hukum tertentu, ketentuan Peraturan Daerah tersebut harus memuat secara tegas dan rinci tindakan hukum atau hubungan hukum yang dimaksud, serta jangka waktu atau persyaratan berakhirnya penundaan sementara tersebut.

### **Contoh :**

Izin ekspor rotan setengah jadi yang telah dikeluarkan berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor ... Tahun ... tentang... masih tetap berlaku untuk jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal pengundangan Peraturan Pemerintah ini.

Rumusan dalam Ketentuan Peralihan tidak memuat perubahan terselubung atas ketentuan Peraturan Daerah lain. Perubahan ini hendaknya dilakukan dengan membuat batasan pengertian baru di

dalam Ketentuan Umum Peraturan Daerah atau dilakukan dengan membuat Peraturan Daerah perubahan.

### **Contoh rumusan yang memuat perubahan terselubung:**

#### Pasal 35

(1) Desa atau yang disebut nama lainnya yang setingkat dengan desa yang sudah ada pada saat mulai berlakunya Undang-Undang ini dinyatakan sebagai desa menurut Pasal 1 huruf a.

### **e). Ketentuan Penutup**

Ketentuan Penutup ditempatkan dalam bab terakhir. Jika tidak diadakan pengelompokan bab, Ketentuan Penutup ditempatkan dalam pasal atau beberapa pasal terakhir.

Pada umumnya Ketentuan Penutup memuat ketentuan mengenai:

- a. penunjukan organ atau alat kelengkapan yang melaksanakan Peraturan Daerah;
- b. nama singkat Peraturan;
- c. status Peraturan Daerah yang sudah ada; dan
- d. saat mulai berlaku Peraturan Daerah.

Penunjukan organ atau alat kelengkapan yang melaksanakan Peraturan Daerah bersifat menjalankan (eksekutif), misalnya, penunjukan pejabat tertentu yang diberi kewenangan untuk memberikan izin, dan mengangkat pegawai.

Bagi nama Peraturan Daerah yang panjang dapat dimuat ketentuan mengenai nama singkat dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. nomor dan tahun pengeluaran peraturan yang bersangkutan tidak dicantumkan;
- b. nama singkat bukan berupa singkatan atau akronim, kecuali jika singkatan atau akronim itu sudah sangat dikenal dan tidak menimbulkan salah pengertian.

Jika materi muatan dalam Peraturan Daerah yang baru menyebabkan perubahan atau penggantian seluruh atau sebagian materi muatan dalam Peraturan Daerah yang lama, dalam Peraturan Daerah yang baru harus secara tegas diatur mengenai pencabutan

seluruh atau sebagian materi muatan Peraturan Daerah yang lama.

Rumusan pencabutan Peraturan Daerah diawali dengan frasa Pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku, kecuali untuk pencabutan yang dilakukan dengan Peraturan Daerah pencabutan tersendiri.

Demi kepastian hukum, pencabutan Peraturan Daerah tidak dirumuskan secara umum tetapi menyebutkan dengan tegas Peraturan Daerah yang dicabut.

Untuk mencabut Peraturan Daerah yang telah diundangkan dan telah mulai berlaku, gunakan frasa dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

**Contoh:**

Peraturan Daerah Nomor .... Tahun 2009 tentang .....Pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku, Peraturan Daerah Nomor .... Tahun 2003 tentang .....(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor ....., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Jika jumlah Peraturan Daerah yang dicabut lebih dari 1 (satu), cara penulisan dilakukan dengan rincian dalam bentuk tabulasi.

**Contoh:**

Pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku:

- a. Peraturan Daerah Nomor...tahun tentang...;
- b. Peraturan Daerah Nomor...tahun tentang...;
- c. Peraturan Daerah Nomor...tahun tentang...;dan
- d. Peraturan Daerah Nomor...tahun tentang...; dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pencabutan Peraturan Daerah disertai dengan keterangan mengenai status hukum dari peraturan pelaksanaan atau keputusan yang telah dikeluarkan berdasarkan Peraturan Daerah yang dicabut.

Untuk mencabut Peraturan Daerah yang telah diundangkan tetapi belum mulai berlaku, gunakan frasa ditarik kembali dan dinyatakan tidak berlaku.

**Contoh:**

Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, Undang-Undang Nomor ... Tahun... tentang ... (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun ... Nomor..., Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor ...) ditarik kembali dan dinyatakan tidak berlaku.

Pada dasarnya Peraturan Daerah mulai berlaku pada saat Peraturan Daerah tersebut diundangkan.

**Contoh :**

- a. Peraturan Daerah (Provinsi) ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.
- b. Peraturan Daerah (Kab/Kota) ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Jika ada penyimpangan terhadap saat mulai berlakunya Peraturan Daerah tersebut pada saat diundangkan, hal ini dinyatakan secara tegas di dalam Peraturan Daerah tersebut dengan:

- a. Menentukan tanggal tertentu saat peraturan akan berlaku;

**Contoh:**

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal 17 Agustus 2011.

- b. Menyerahkan penetapan saat mulai berlakunya kepada Peraturan Daerah lain yang tingkatannya sama, jika yang diberlakukan itu kodifikasi, atau kepada Peraturan Daerah lain yang lebih rendah jika yang diberlakukan itu bukan kodifikasi;

**Contoh:**

Saat mulai berlakunya Peraturan Daerah ini akan ditetapkan dengan Peraturan Walikota.

- c. Dengan menentukan lewatnya tenggang waktu tertentu sejak saat Pengundangan atau penetapan. Agar tidak menimbulkan kekeliruan penafsiran gunakan frasa setelah ... (tenggang waktu) terhitung sejak tanggal diundangkan.

**Contoh:**

Peraturan Daerah ini mulai berlaku setelah 1 (satu) tahun terhitung sejak tanggal diundangkan.

Tidak menggunakan frasa ... mulai berlaku efektif pada tanggal atau yang sejenisnya, karena frasa ini menimbulkan ketidakpastian mengenai saat berlakunya suatu Peraturan Daerah yaitu saat diundangkan atau saat berlaku efektif.

Pada dasarnya saat mulai berlaku Peraturan Perundang-undangan adalah sama bagi seluruh bagian Peraturan Perundang-undangan dan seluruh wilayah negara Republik Indonesia atau seluruh wilayah Provinsi, Kabupaten/Kota untuk Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Penyimpangan terhadap saat mulai berlaku Peraturan Daerah dinyatakan secara tegas dengan:

- a. Menetapkan ketentuan dalam Peraturan Daerah itu yang berbeda saat mulai berlakunya;

**Contoh:**

Pasal 45

(1) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) mulai berlaku pada tanggal... .

- b. Menetapkan saat mulai berlaku yang berbeda bagi wilayah Negara tertentu.

**Contoh:**

Pasal 40

(1) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) mulai berlaku untuk wilayah Jawa dan Madura pada tanggal... .

Pada dasarnya mulai berlakunya Peraturan Daerah tidak dapat ditentukan lebih awal daripada saat pengundangannya.

Jika ada alasan yang kuat untuk memberlakukan Peraturan Daerah lebih awal daripada saat pengundangannya (berlaku surut), diperhatikan hal sebagai berikut :

- a. Ketentuan baru yang berkaitan dengan masalah pidana, baik jenis, berat, sifat, maupun klasifikasinya, tidak ikut diberlakukan surutkan;
- b. Rincian mengenai pengaruh ketentuan berlaku surut itu terhadap tindakan hukum, hubungan hukum, dan akibat hukum tertentu yang sudah ada, dimuat dalam ketentuan peralihan;
- c. Awal dari saat mulai berlaku Peraturan Daerah ditetapkan tidak lebih dahulu daripada saat rancangan Peraturan Daerah tersebut mulai diketahui oleh masyarakat, misalnya, saat rancangan Peraturan Daerah tersebut tercantum dalam Prolegda, dan perencanaan rancangan Peraturan Daerah.

Saat mulai berlaku Peraturan Daerah, pelaksanaannya tidak boleh ditetapkan lebih awal daripada saat mulai berlaku Peraturan Daerah yang mendasarinya.

Peraturan Daerah hanya dapat dicabut dengan Peraturan yang tingkatannya sama atau lebih tinggi.

Pencabutan Peraturan Daerah dengan Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi itu dilakukan, jika Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi itu dimaksudkan untuk menampung kembali seluruh atau sebagian materi muatan Peraturan Daerah lebih rendah yang dicabut itu.

#### **4. Penutup**

Penutup merupakan bagian akhir Peraturan Daerah yang memuat:

- a. Rumusan perintah pengundangan dan penempatan Peraturan Daerah dalam Lembaran Daerah Provinsi, Lembaran Daerah Kabupaten/Kota, Berita Daerah Provinsi atau Berita Daerah Kabupaten/Kota;
- b. Penandatanganan pengesahan atau penetapan Peraturan Daerah;
- c. Pengundangan atau Penetapan Peraturan Daerah; dan
- d. Akhir bagian penutup.

Rumusan perintah pengundangan dan penempatan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dalam Lembaran Daerah Kabupaten/Kota yang berbunyi sebagai berikut:

##### **Contoh :**

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kab/Kota.

Rumusan perintah pengundangan dan penempatan Peraturan Daerah Provinsi dalam Lembaran Daerah atau Berita Daerah yang berbunyi sebagai berikut:

##### **Contoh Peraturan Daerah Provinsi:**

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Provinsi Sulawesi Selatan.

Penandatanganan pengesahan atau penetapan Peraturan Daerah memuat:

- a. Tempat dan tanggal pengesahan atau penetapan;
- b. Nama jabatan;
- c. Tanda tangan pejabat; dan
- d. Nama lengkap pejabat yang menandatangani, tanpa gelar, pangkat, golongan, dan nomor induk pegawai.

Rumusan tempat dan tanggal pengesahan atau penetapan diletakkan di sebelah kanan.

Nama jabatan dan nama pejabat ditulis dengan huruf kapital. Pada akhir nama jabatan diberi tanda baca koma.

a. Untuk pengesahan

**Contoh:**

Disahkan di Makassar  
pada tanggal 22 Juli 2011  
WALIKOTA MAKASSAR,

tanda tangan  
.....

b. Untuk penetapan

**Contoh:**

Ditetapkan di Makassar  
pada tanggal 22 Juli 2011  
WALIKOTA MAKASSAR,

tanda tangan  
.....

Pengundangan Peraturan Daerah memuat:

- a. Tempat dan tanggal Pengundangan;
- b. Nama jabatan yang berwenang mengundang;
- c. Tanda tangan; dan
- d. Nama lengkap pejabat yang menandatangani, tanpa gelar, pangkat, golongan, dan nomor induk pegawai.

Tempat tanggal pengundangan Peraturan Daerah diletakkan di sebelah kiri (di bawah penandatanganan pengesahan atau penetapan).

Nama jabatan dan nama pejabat ditulis dengan huruf kapital. Pada akhir nama jabatan diberi tanda baca koma.

**Contoh:**

Diundangkan di Makassar  
pada tanggal 22 Juli 2011  
SEKRETARIS DAERAH KOTA MAKASSAR,

IBRAHIM SALEH

Jika dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari Gubernur atau Bupati/Walikota tidak menandatangani Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui bersama antara DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota, maka dicantumkan kalimat pengesahan setelah nama pejabat yang mengundang yang berbunyi: Peraturan Daerah ini dinyatakan sah.

Pada akhir bagian penutup dicantumkan Lembaran Daerah Provinsi, Lembaran Daerah Kabupaten/Kota, Berita Daerah Provinsi atau Berita Daerah Kabupaten/Kota beserta tahun dan nomor dari Lembaran Daerah Provinsi, Lembaran Daerah Kabupaten/Kota, Berita Daerah Provinsi atau Berita Daerah Kabupaten/Kota.

Penulisan frasa Lembaran Daerah ditulis seluruhnya dengan huruf kapital.

**Contoh:**

LEMBARAN DAERAH PROVINSI (KABUPATEN/KOTA) .....  
TAHUN .....NOMOR.....

## 5. Penjelasan

Setiap Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota diberi penjelasan.

Penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk Peraturan Daerah atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat atau padanan kata/jistilah asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh. Penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud.

Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut dan tidak boleh mencantumkan rumusan yang berisi norma.

Penjelasan tidak menggunakan rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung terhadap ketentuan Peraturan Daerah.

Naskah penjelasan disusun bersama-sama dengan penyusunan rancangan Peraturan Daerah.

Judul penjelasan sama dengan judul Peraturan Daerah yang diawali dengan frasa penjelasan atas yang ditulis dengan huruf kapital.

**Contoh :**

PENJELASAN  
ATAS  
PERATURAN DAERAH KABUPATEN BONE  
NOMOR 3 TAHUN 2011  
TENTANG  
KABUPATEN SEHAT

Penjelasan Peraturan Daerah memuat penjelasan umum dan penjelasan pasal demi pasal.

Rincian penjelasan umum dan penjelasan pasal demi pasal diawali dengan angka Romawi dan ditulis dengan huruf kapital.

**Contoh:**

- I. UMUM
- II. PASAL DEMI PASAL

Penjelasan umum memuat uraian secara sistematis mengenai latar belakang pemikiran, maksud, dan tujuan penyusunan Peraturan Daerah yang telah tercantum secara singkat dalam butir konsiderans, serta asas, tujuan, atau materi pokok yang terkandung dalam batang tubuh Peraturan Daerah.

Bagian-bagian dari penjelasan umum dapat diberi nomor dengan angka Arab, jika hal ini lebih memberikan kejelasan.

**Contoh:**

- I. UMUM
  - 1. Dasar Pemikiran  
.....
  - 2. Pembagian Wilayah  
.....
  - 3. Asas-asas Penyelenggara Pemerintahan  
.....
  - 4. Daerah Otonom  
.....
  - 5. Wilayah Administratif  
.....
  - 6. Pengawasan  
.....

Jika dalam penjelasan umum dimuat pengacuan ke Peraturan Perundang-undangan lain atau dokumen lain, pengacuan itu dilengkapi dengan keterangan mengenai sumbernya.

Rumusan penjelasan pasal demi pasal memperhatikan hal sebagai berikut:

- a. Tidak bertentangan dengan materi pokok yang diatur dalam batang tubuh;
- b. Tidak memperluas, mempersempit atau menambah pengertian norma yang ada dalam batang tubuh;
- c. Tidak melakukan pengulangan atas materi pokok yang diatur dalam batang tubuh;
- d. Tidak mengulangi uraian kata, istilah, frasa, atau pengertian yang telah dimuat di dalam ketentuan umum; dan/atau
- e. Tidak memuat rumusan pendelegasian

Ketentuan umum yang memuat batasan pengertian atau definisi dari kata atau istilah, tidak perlu diberikan penjelasan.

Pada pasal atau ayat yang tidak memerlukan penjelasan ditulis frasa cukup jelas yang diakhiri dengan tanda baca titik (.) dan huruf c ditulis dengan huruf kapital. Penjelasan pasal demi pasal tidak digabungkan walaupun terdapat beberapa pasal berurutan yang tidak memerlukan penjelasan.

### **Contoh yang tidak tepat:**

Pasal 7, Pasal 8 dan Pasal 9 (Pasal 7 s/d Pasal 9)  
Cukup jelas.

### **Seharusnya:**

Pasal 7  
Cukup jelas.  
Pasal 8  
Cukup jelas.  
Pasal 9  
Cukup jelas.

Jika suatu pasal terdiri dari beberapa ayat atau butir tidak memerlukan penjelasan, pasal yang bersangkutan cukup diberi penjelasan cukup jelas, tanpa merinci masing-masing ayat atau butir.

Jika suatu pasal terdiri dari beberapa ayat atau butir dan salah satu

ayat atau butir tersebut memerlukan penjelasan, setiap ayat atau butir perlu dicantumkan dan dilengkapi dengan penjelasan yang sesuai.

**Contoh:**

Pasal 7

Ayat (1)

Cukup jelas.

Ayat (2)

Ayat ini dimaksudkan untuk memberi kepastian hukum kepada hakim dan para pengguna hukum.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

Jika suatu istilah/kata/frasa dalam suatu pasal atau ayat yang memerlukan penjelasan, gunakan tanda baca petik (“...”) pada istilah/kata/frasa tersebut.

**Contoh:**

Pasal 25

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan “persidangan yang berikut” adalah masa sidang pertama DPRD setelah Peraturan Daerah ditetapkan.

Ayat (2)

Cukup jelas.

Ayat (3)

Cukup jelas.

Ayat (4)

Cukup jelas.

## 6. Lampiran

Dalam hal Peraturan Daerah memerlukan lampiran, hal tersebut dinyatakan dalam batang tubuh bahwa lampiran dimaksud merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Peraturan Perundang-undangan.

Lampiran dapat memuat antara lain uraian, daftar, tabel, gambar, peta, dan sketsa.

Dalam hal Peraturan Daerah memerlukan lebih dari satu lampiran, tiap lampiran harus diberi nomor urut dengan menggunakan angka romawi.

**Contoh:**

LAMPIRAN I  
LAMPIRAN II

Judul lampiran ditulis seluruhnya dengan huruf kapital yang diletakkan di sudut kanan atas tanpa diakhiri tanda baca dengan rata kiri.

**Contoh:**

LAMPIRAN I  
PERATURAN DAERAH KABUPATEN TANA TORAJA  
NOMOR ... TAHUN ...  
TENTANG  
PAJAK DAERAH

Nama lampiran ditulis seluruhnya dengan huruf kapital yang diletakkan di tengah tanpa diakhiri tanda baca.

**Contoh:**

TEKNIK PENYUSUNAN PERATURAN DAERAH

Pada halaman akhir tiap lampiran harus dicantumkan nama dan tanda tangan pejabat yang mengesahkan atau menetapkan Peraturan Daerah ditulis dengan huruf kapital yang diletakkan di sudut kanan bawah dan diakhiri dengan tanda baca koma setelah nama pejabat yang mengesahkan atau menetapkan Peraturan Daerah.

**Contoh :**

WALIKOTA MAKASSAR,

tanda tangan

.....

## 7. Hal-hal Khusus

### a). Pendelegasian Kewenangan

Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dapat mendelegasikan kewenangan mengatur lebih lanjut kepada Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah.

Pendelegasian kewenangan dapat dilakukan dari suatu Peraturan Daerah Provinsi kepada Peraturan Daerah Provinsi yang lain, atau dari Peraturan Daerah Kabupaten/Kota kepada Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang lain.

Pendelegasian kewenangan mengatur harus menyebut dengan tegas:

- a. Ruang lingkup materi muatan yang diatur; dan
- b. Jenis Peraturan Perundang-undangan.

Jika materi muatan yang didelegasikan sebagian sudah diatur pokok-pokoknya di dalam Peraturan Daerah yang mendelegasikan, tetapi materi muatan itu harus diatur hanya di dalam Peraturan yang didelegasikan dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah (subdelegasi), gunakan kalimat Ketentuan lebih lanjut mengenai ... diatur dengan ....

#### Contoh 1:

Peraturan Daerah Kabupaten Gorontalo Utara Nomor 87 Tahun 2010 tentang Pajak Reklame

#### Pasal 18

- (1) ... .
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengisian dan penyampaian SKPD atau dokumen lain yang dipersamakan diatur dengan Peraturan Kepala Daerah.

#### Contoh 2:

Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pengelolaan Sampah Regional Jawa Timur

#### Pasal 23

- (1) ... .
- (2) ... .
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk dan tata cara peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Gubernur.

Jika pengaturan materi muatan tersebut dibolehkan didelegasikan lebih lanjut (subdelegasi), gunakan kalimat Ketentuan lebih lanjut mengenai ... diatur dengan atau berdasarkan ...

**Contoh :**

Pasal ...

- (1) ... .
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai ... diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Dalam pendelegasian kewenangan mengatur tidak boleh adanya delegasi blangko.

**Contoh 1:**

Pasal ...

Hal-hal yang belum cukup diatur dalam Peraturan Daerah ini, diatur lebih lanjut dengan Peraturan Gubernur/Bupati/walkota.

**Contoh 2:**

Qanun Kabupaten Aceh Jaya Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah

Pasal 24

Hal-hal yang belum diatur dalam Qanun ini sepanjang pengaturan pelaksanaannya, diatur dengan Peraturan Bupati.

Peraturan Daerah pelaksanaannya hendaknya tidak mengulangi ketentuan norma yang telah diatur di dalam Peraturan Perundang-undangan yang mendelegasikan, kecuali jika hal tersebut memang tidak dapat dihindari.

Di dalam peraturan pelaksanaan tidak mengutip kembali rumusan norma atau ketentuan yang terdapat dalam Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi yang mendelegasikan. Pengutipan kembali dapat dilakukan sepanjang rumusan norma atau ketentuan tersebut diperlukan sebagai pengantar (*aanloop*) untuk merumuskan norma atau ketentuan lebih lanjut di dalam pasal atau beberapa pasal atau ayat atau beberapa ayat selanjutnya.

#### b). Penyidikan

Ketentuan penyidikan hanya dapat dimuat di dalam Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Ketentuan penyidikan memuat pemberian kewenangan kepada Penyidik Pegawai Negeri Sipil kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, atau instansi tertentu untuk menyidik pelanggaran terhadap ketentuan Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam merumuskan ketentuan yang menunjuk pejabat tertentu sebagai penyidik pegawai negeri sipil diusahakan agar tidak mengurangi kewenangan penyidik umum untuk melakukan penyidikan.

#### **Contoh:**

Penyidik Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan ... (nama kementerian atau instansi) dapat diberikan kewenangan untuk melaksanakan penyidikan terhadap pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota) ini.

Ketentuan penyidikan ditempatkan sebelum ketentuan pidana atau jika dalam Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota tidak diadakan pengelompokan, ditempatkan pada pasal atau beberapa pasal sebelum ketentuan pidana.

#### c). Pencabutan

Jika ada Peraturan Daerah lama yang tidak diperlukan lagi dan diganti dengan Peraturan Daerah baru, Peraturan Daerah yang baru harus secara tegas mencabut Peraturan Daerah yang tidak diperlukan itu.

Jika materi dalam Peraturan Daerah yang baru menyebabkan perlu penggantian sebagian atau seluruh materi dalam Peraturan Daerah yang lama, di dalam Peraturan Daerah yang baru harus secara tegas diatur mengenai pencabutan sebagian atau seluruh Peraturan Daerah yang lama.

Peraturan Daerah hanya dapat dicabut melalui Peraturan Perundang-undangan yang setingkat atau lebih tinggi.

Pencabutan melalui Peraturan Perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi dilakukan jika Peraturan Perundang-undangan

yang lebih tinggi tersebut dimaksudkan untuk menampung kembali seluruh atau sebagian dari materi Peraturan Daerah yang lebih rendah yang dicabut itu.

Jika Peraturan Daerah baru mengatur kembali suatu materi yang sudah diatur dan sudah diberlakukan, pencabutan Peraturan Daerah itu dinyatakan dalam salah satu pasal dalam ketentuan penutup dari Peraturan Daerah yang baru, dengan menggunakan rumusan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pencabutan Peraturan Daerah yang sudah diundangkan tetapi belum mulai berlaku, dapat dilakukan dengan peraturan tersendiri dengan menggunakan rumusan ditarik kembali dan dinyatakan tidak berlaku.

Jika pencabutan Peraturan Daerah dilakukan dengan peraturan pencabutan tersendiri, peraturan pencabutan tersebut pada dasarnya memuat 2 (dua) pasal yang ditulis dengan angka Arab, yaitu sebagai berikut:

- a. Pasal 1 memuat ketentuan yang menyatakan tidak berlakunya Peraturan Daerah yang sudah diundangkan.
- b. Pasal 2 memuat ketentuan tentang saat mulai berlakunya Peraturan Daerah pencabutan yang bersangkutan.

**Contoh:**

Pasal 1

Peraturan Daerah Nomor ... Tahun ... tentang ... (Lembaran Daerah..... Tahun ... Nomor ..., Tambahan .....Nomor ...) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Pasal 2

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Pencabutan Peraturan Daerah yang menimbulkan perubahan dalam Peraturan Daerah lain yang terkait, tidak mengubah Peraturan Daerah lain yang terkait tersebut, kecuali ditentukan lain secara tegas.

Peraturan Daerah atau ketentuan yang telah dicabut, tetap tidak berlaku, meskipun Peraturan Daerah yang mencabut di kemudian hari dicabut pula.

d). Perubahan Peraturan Daerah

Perubahan Peraturan Daerah dilakukan dengan:

- a. Menyisip atau menambah materi ke dalam Peraturan Daerah; atau
- b. Menghapus atau mengganti sebagian materi Peraturan Daerah.

Perubahan Peraturan Daerah dapat dilakukan terhadap:

- a. Seluruh atau sebagian bab, bagian, paragraf, pasal, dan/atau ayat; atau
- b. Kata, frasa, istilah, kalimat, angka, dan/atau tanda baca.

Jika Peraturan Daerah yang diubah mempunyai nama singkat, Peraturan Daerah perubahan dapat menggunakan nama singkat Peraturan Daerah yang diubah.

Pada dasarnya batang tubuh Peraturan Daerah perubahan terdiri atas 2 (dua) pasal yang ditulis dengan angka Romawi yaitu sebagai berikut:

- a. Pasal I memuat judul Peraturan Daerah yang diubah, dengan menyebutkan Lembaran Daerah dan Tambahan Lembaran Daerah yang diletakkan di antara tanda baca kurung serta memuat materi atau norma yang diubah. Jika materi perubahan lebih dari satu, setiap materi perubahan dirinci dengan menggunakan angka Arab (1, 2, 3, dan seterusnya).

**Contoh :**

Pasal I

Beberapa ketentuan dalam Peraturan Daerah Nomor ... Tahun ... tentang ... (Lembaran Daerah Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Daerah Nomor ...) diubah sebagai berikut:

1. Ketentuan Pasal 6 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut: ...
2. Ketentuan ayat (2) dan ayat (3) Pasal 8 diubah, sehingga berbunyi sebagai berikut: ...
3. dan seterusnya ...

- b. Jika Peraturan Peraturan Daerah telah diubah lebih dari satu kali, Pasal I memuat, selain mengikuti ketentuan contoh di atas, juga tahun dan nomor dari Peraturan Peraturan Daerah perubahan yang ada serta Lembaran Daerah dan Tambahan Lembaran Daerah Negara Republik Indonesia yang diletakkan di antara tanda baca kurung dan dirinci dengan huruf (abjad) kecil (a, b, c, dan seterusnya).

## Contoh:

### Pasal I

Peraturan Daerah Nomor ... Tahun ... tentang ... (Lembaran Daerah Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Daerah Nomor ...) yang telah beberapa kali diubah dengan Peraturan Daerah:

- a. Nomor ... Tahun ... (Lembaran Daerah Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Daerah Nomor ...);
- b. Nomor ... Tahun ... (Lembaran Daerah Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Daerah Nomor ...);
- c. Nomor ... Tahun ... (Lembaran Daerah Tahun ... Nomor ..., Tambahan Lembaran Daerah Nomor ...); diubah sebagai berikut:
  1. Bab V dihapus.
  2. Ketentuan Pasal 11 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:  
dan seterusnya ...

- c. Pasal II memuat ketentuan tentang saat mulai berlaku. Dalam hal tertentu, Pasal II juga dapat memuat ketentuan peralihan dari Peraturan Daerah perubahan, yang maksudnya berbeda dengan ketentuan peralihan dari Peraturan Daerah yang diubah.

Jika dalam Peraturan Daerah ditambahkan atau disisipkan bab, bagian, paragraf, atau pasal baru, maka bab, bagian, paragraf, atau pasal baru tersebut dicantumkan pada tempat yang sesuai dengan materi yang bersangkutan.

- a. Penyisipan Bab

## Contoh:

Di antara BAB IX dan BAB X disisipkan 1 (satu) bab, yakni BAB IXA sehingga berbunyi sebagai berikut:

### BAB IXA SUMBER PEMBIAYAAN

- b. Penyisipan Pasal:

## Contoh:

Di antara Pasal 128 dan Pasal 129 disisipkan 1 (satu) pasal, yakni Pasal 128A sehingga berbunyi sebagai berikut:

### Pasal 128A

Dalam hal terbukti adanya pelanggaran paten, hakim dapat memerintahkan hasil-hasil pelanggaran paten tersebut dirampas untuk negara untuk dimusnahkan.

Jika dalam 1 (satu) pasal yang terdiri dari beberapa ayat disisipkan ayat baru, penulisan ayat baru tersebut diawali dengan angka Arab sesuai dengan angka ayat yang disisipkan dan ditambah dengan huruf kecil a, b, c, yang diletakkan di antara tanda baca kurung().

**Contoh:**

Di antara ayat (1) dan ayat (2) Pasal 18 disisipkan 2 (dua) ayat, yakni ayat (1a) dan ayat (1b) sehingga Pasal 18 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 18

- (1) ....
- (1a) ....
- (1b) ....
- (2) ....

Jika dalam suatu Peraturan Daerah dilakukan penghapusan atas suatu bab, bagian, paragraf, pasal, atau ayat, maka urutan bab, bagian, paragraf, pasal, atau ayat tersebut tetap dicantumkan dengan diberi keterangan dihapus.

**Contoh 1:**

- 1. Pasal 16 dihapus.
- 2. Pasal 18 ayat (2) dihapus sehingga Pasal 18 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 18

- (1) ....
- (2) Dihapus.
- (3) ....

**Contoh 2:**

Peraturan Daerah tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengujian Kendaraan Bermotor dan Retribusi

- 5. Ketentuan Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) dihapus, sehingga Pasal 4 berbunyi sebagai berikut:

Pasal 4

- (1) Dihapus.
- (2) Dihapus.
- (3) Lokasi Pengujian dan Penguji ditetapkan dengan Keputusan Kepala Dinas Perhubungan.

Jika suatu perubahan Peraturan Daerah mengakibatkan:

- a. Sistematika Peraturan Daerah berubah;

b. Materi Peraturan Daerah berubah lebih dari 50% (lima puluh persen);  
atau

c. Esensinya berubah,

Peraturan Daerah yang diubah tersebut lebih baik dicabut dan disusun kembali dalam Peraturan Daerah yang baru mengenai masalah tersebut.

Jika suatu Peraturan Daerah telah sering mengalami perubahan sehingga menyulitkan pengguna Peraturan Daerah, sebaiknya Peraturan Daerah tersebut disusun kembali dalam naskah sesuai dengan perubahan yang telah dilakukan, dengan mengadakan penyesuaian pada:

a. Urutan bab, bagian, paragraf, pasal, ayat, angka, atau butir;

b. Penyebutan-penyebutan; dan

c. Ejaan, jika Peraturan Perundang-undangan yang diubah masih tertulis dalam ejaan lama.

## **B. TAHAPAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH**

Pembentukan Perda sebagaimana peraturan perundang-undangan di atasnya diatur tersendiri dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selain itu, juga ada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang mengatur penggunaan hak-hak lembaga legislatif dalam menjalankan fungsi-fungsinya termasuk legislasi. Kedua undang-undang tersebut menjadi sumber utama rujukan yang sangat detil mengatur tentang aspek prosedural (tahapan mekanisme fungsi legislasi) maupun teknis penyusunan (*drafting*) dari ketentuan perundang-undangan. Menurut undang-undang tersebut, pembentukan peraturan perundang-undangan mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

### **1. Perencanaan**

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur bahwa, perencanaan penyusunan Perda dilakukan dalam Program Legislasi Daerah atau

Prolegda. Sedangkan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 menyebutkan bahwa perencanaan Perda meliputi: (a) penyusunan prolegda; (b) perencanaan penyusunan Rancangan Perda kumulatif terbuka; dan (c) perencanaan penyusunan Rancangan Perda di luar prolegda. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah meliputi kegiatan: (a) penyusunan Propemperda; (b) perencanaan penyusunan rancangan perda kumulatif terbuka; dan (c) perencanaan penyusunan perda di luar Propemperda. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 menggunakan istilah Propemperda (Program pembentukan perda) dan Bapemperda (Badan pembentukan perda).

Penyusunan Propemperda dilakukan oleh pemerintah daerah atau eksekutif dan DPRD, berdasarkan atas: (a) perintah perundang-undangan lebih tinggi; (b) rencana pembangunan daerah; dan (c) aspirasi masyarakat daerah. Perencanaan penyusunan Propemperda dari pemerintah daerah atau eksekutif, melalui gubernur atau bupati/walikota menugaskan pimpinan SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) untuk menyusun Propemperda yang dikoordinasikan oleh biro hukum. Hasil penyusunan Propemperda kemudian disampaikan Gubernur atau Bupati/Walikota kepada Bapemperda melalui pimpinan DPRD.

Penyusunan Propemperda di lingkungan DPRD dikoordinasikan oleh Bapemperda untuk jangka waktu satu tahun berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Perda. Penyusunan Propemperda antara pemerintah daerah dan DPRD disepakati menjadi Propemperda dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPRD, dan kemudian ditetapkan dengan Keputusan DPRD.

Selain Propemperda yang merupakan usulan dari pemerintah daerah dan DPRD, Propemperda juga memuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas: (a) akibat putusan Mahkamah Agung; (b) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; (c) pembatalan atau klarifikasi dari Menteri Dalam Negeri atau Gubernur; dan (d) perintah dari perundang-undangan yang lebih tinggi setelah Propemperda ditetapkan. Untuk Propemperda kabupaten/kota daftar kumulatif terbuka juga memuat: (a) pembentukan, pemekaran, dan penggabungan kecamatan atau nama lainnya; dan (b) pembentukan, pemekaran, dan penggabungan desa atau nama lainnya.

Dalam keadaan tertentu atau kondisi darurat, DPRD atau kepala daerah dapat mengajukan Rancangan Perda di luar Propemperda: (a) untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; (b) akibat kerjasama dengan pihak lain; dan (c) keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu Rancangan Perda yang disetujui bersama oleh Bapemperda dan biro/bagian hukum.

Pembentukan Perda, terutama Perda yang dibentuk sesuai dengan perencanaan dalam Propemperda, memerlukan perencanaan dan persiapan. Penyusunan dan penetapan Propemperda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Perda tentang APBD, terkait dengan pendanaan pembentukan Perda dalam Propemperda.

Dalam perencanaan penyusunan Propemperda, berbagai kasus dan cerita lucu bermunculan, baik di kalangan SKPD maupun anggota DPRD. Jika SKPD mempunyai perencanaan dan program yang baik, tentu di tingkat SKPD mempunyai gambaran kebijakan yang mesti diatur dalam bentuk Perda. Namun, kenyataannya pimpinan SKPD dan stafnya bertanya ke sana ke mari mengenai Perda apa yang mesti dibuat.

Demikian pula jika anggota DPRD melakukan Reses dengan baik, termasuk mampu melakukan analisis dan dokumentasi sistematis, anggota DPRD mempunyai gambaran mengenai permasalahan atau kebijakan yang mesti di-Perda-kan. Kenyataannya, pembentukan Perda inisiatif dari DPRD merupakan Perda yang sulit.

Beberapa informasi menyebutkan, ada daerah yang telah menentukan membuat beberapa Perda selama satu tahun, namun masalah atau obyek yang akan di-Perda-kan belum ditetapkan. Jika dalam perjalanan tahun tersebut ditemukan masalah atau obyek yang dapat di-Perda-kan, barulah disepakati untuk dibahas sebagai Perda.

Propemperda berisikan daftar Perda yang akan dibuat serta alasan untuk membuat Perda tersebut, minimal judul Perda yang telah menggambarkan apa yang akan di-Perda-kan. Dengan demikian Propemperda merupakan sebuah daftar rencana yang telah mempunyai daftar masalah atau pokok-pokok pikiran dari pengusul. Artinya, Propemperda tidak mungkin memuat daftar Perda atau judul Perda yang sama sekali belum teridentifikasi, apalagi jika Propemperda memuat sesuatu yang belum jelas, atau masih kosong.

## 2. Penyusunan

Penyusunan Perda berdasarkan Propemperda. Artinya, Perda yang disusun atau dibentuk adalah Perda yang telah ditetapkan di dalam Propemperda. Penyusunan Perda dalam bentuk Rancangan Perda (Raperda) berasal dari DPRD atau kepala daerah (Gubernur atau Bupati/Walikota).

Raperda yang berasal dari Kepala Daerah disusun oleh SKPD terkait berdasarkan Propemperda. Raperda yang disusun disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik. Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Perda dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik. Raperda disertai Naskah Akademik telah melakukan pengkajian sesuai dengan standar-standar ilmiah dan penyelarasan, yang terdiri atas: (a) latar belakang dan tujuan penyusunan; (b) sasaran yang akan diwujudkan; (d) pokok pikiran, ruang lingkup, atau obyek yang akan diatur; dan (e) jangkauan dan arah pengaturan.

Raperda disertai Naskah Akademik yang disusun oleh pemerintah daerah akan disampaikan oleh kepala daerah kepada pimpinan DPRD untuk dibahas. Raperda disertai Naskah Akademik yang disampaikan kepala daerah kepada pimpinan DPRD adalah naskah Rancangan yang telah melalui proses sesuai prosedur di tingkat pemerintah daerah.

Sedangkan Raperda yang berasal dari DPRD dapat diajukan oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda. Raperda dari DPRD juga disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik. Raperda yang disiapkan oleh DPRD selanjutnya disampaikan kepada pimpinan DPRD, dan oleh pimpinan DPRD disampaikan kepada Bapemperda untuk pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Raperda. Raperda dan Naskah Akademik yang disiapkan oleh DPRD disampaikan kepada kepala daerah oleh pimpinan DPRD untuk dibahas.

Pada banyak kasus, masih ada Raperda yang tidak disertai dengan Naskah Akademik atau penjelasan. Naskah Akademik kemudian dibuat setelah dipertanyakan oleh pihak-pihak yang terlibat dalam pembahasan atau dalam konsultasi publik. Jadilah Naskah Akademik yang dibuat berdasarkan Raperda. Atau pembuatan Naskah Akademik hanya sekadar melengkapi Raperda yang telah ada. Naskah Akademik yang merupakan bahan awal (*first draft*) bagi perencanaan suatu

undang-undang ataupun Perda, yang diharapkan memudahkan perancang untuk membuat perumusan dari Rancangan Undang-Undang atau Raperda yang disiapkan, pada kenyataan hanya melengkapi Rancangan Undang-Undang atau Raperda yang dibahas.

Atau juga ditemukan Raperda dan Naskah Akademik yang hanya merupakan copy paste dari Perda daerah lain, yang kemudian pihak pembuat menyesuaikan dengan mengganti isi Perda. Perda *copy paste* biasanya diperoleh para pembuat dari studi banding atau memperolehnya di dalam jaringan (*daring*) atau internet.

Di lapangan juga ditemukan, pembentukan Perda dimulai dari studi banding. Studi banding dilakukan bersama DPRD dan SKPD menuju ke daerah yang telah membuat Perda sejenis. Dari studi banding itulah, para pihak membawa pulang Perda dan Naskah Akademik daerah yang telah membuatnya. Perda dan Naskah Akademik itu kemudian diubah disesuaikan dengan kebutuhan daerah. Jadilan Rancangan Perda dan Naskah Akademik *copy paste*.

### 3. Pembahasan

Di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur bahwa bila dalam satu masa sidang DPRD dan kepala daerah menyampaikan Raperda yang materinya sama, maka yang dibahas adalah Raperda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan Raperda yang disampaikan oleh kepala daerah digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Pembahasan Raperda dilakukan bersama oleh DPRD dan kepala daerah, yang dilakukan dalam dua tingkat atau dua tahap pembicaraan. Pembicaraan tingkat pertama meliputi penjelasan dari kepala daerah atau DPRD yang merupakan pengusul atau perancang Raperda. Sebagai pengusul Raperda, kepala daerah menjelaskan Raperda tersebut di dalam Rapat Paripurna, kemudian fraksi-fraksi di DPRD memberi pandangan umum terhadap Raperda dari kepala daerah, barulah kepala daerah memberi tanggapan atau jawaban atas pandangan dari fraksi.

Bila Raperda berasal dari DPRD, maka pihak pengusul menjelaskan Raperda yang diusulkan dalam Rapat Paripurna. Kemudian kepala daerah memberi tanggapan terhadap Raperda, dan pihak pengusul dari DPRD memberi tanggapan balik atau jawaban tanggapan atau pendapat kepala daerah.

Setelah itu barulah dilanjutkan pembahasan dalam rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakili kepala daerah.

Sementara pembicaraan tingkat dua merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang didahului dengan penyampaian laporan pimpinan komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang berisi pendapat fraksi-fraksi dan pembahasan yang dilakukan bersama dengan kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakili kepala daerah.

Dalam rapat paripurna tersebut pimpinan rapat meminta persetujuan dari anggota DPRD peserta rapat. Jika persetujuan tidak dicapai secara musyawarah untuk mufakat, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak.

#### **4. Pengesahan/Penetapan**

Raperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada kepala daerah untuk ditetapkan menjadi Perda dalam waktu paling lambat 7 hari. Kepala daerah menetapkan Raperda menjadi Perda dengan menandatangani paling lambat 30 hari. Jika kepala daerah tidak menandatanganinya, maka Raperda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan.

#### **5. Pengundangan**

Agar setiap orang mengetahuinya, maka Perda harus diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah. Perda mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ada ketentuan lain yang disebutkan di dalamnya.

### **C. PIHAK-PIHAK DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH**

Dalam proses penyusunan kebijakan ada pertarungan nilai, gagasan, dan kepentingan yang saling tarik-menarik untuk diakomodasi dalam bentuk peraturan. Maka posisi anggota DPRD sebagai pembuat kebijakan menjadi sangat strategis, yaitu berada di pusat segala pertarungan kepentingan para pihak.

Para pihak yang terlibat dalam proses legislasi dapat dikategorikan

atas dua kelompok, yaitu lingkungan dalam dan lingkungan luar. Lingkungan dalam adalah lembaga legislatif, yaitu institusi di dalam DPRD yang terkait langsung dengan proses legislasi, dalam hal ini pembentukan Perda. Sedangkan kategori lingkungan luar adalah para pihak di luar legislatif yang mempunyai hubungan atau tidak langsung dengan proses penyusunan kebijakan (Soetjipto *et al.*, 2014). Pihak yang memiliki hubungan langsung adalah eksekutif sebagai mitra kerja legislatif dalam pembahasan rancangan kebijakan, dalam hal ini Perda. Pihak lainnya adalah masyarakat sipil (terkait bidang isu), kelompok kepentingan, dan kelompok penekan, serta tokoh atau individu berpengaruh yang memiliki bobot tertentu dalam memengaruhi proses legislasi.

### 1. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 disebutkan bahwa DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi: (a) legislasi, (b) anggaran, dan (c) pengawasan, di mana ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di kabupaten/kota. Sementara Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan Perda Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

DPRD kabupaten/kota adalah lembaga legislatif di tingkat kabupaten/kota yang terkait langsung dengan proses legislasi, dalam pembentukan Perda. Anggota DPRD terdistribusi ke dalam alat kelengkapan Dewan dan memiliki tugas sesuai bidang komisinya untuk memberikan masukan atas usul rancangan Perda. Anggota DPRD pun dijamin untuk mengajukan usul Raperda sebagai hak inisiatif. Dalam pembentukan Perda berikut pengelompokan anggota DPRD dan perannya masing-masing.

- a. **Badan Pembentukan Perda (Bapemperda) atau Badan Legislasi Daerah (Balegda)**, adalah alat kelengkapan DPRD yang memfasilitasi penyusunan Propemperda. Anggota Bapemperda berkoordinasi dengan eksekutif atau kepala daerah untuk menentukan prioritas penyusunan Raperda untuk satu periode tertentu. Keanggotaan dalam Bapemperda cukup strategis dalam merancang dan memengaruhi prioritas penyusunan Raperda.
- b. **Fraksi**. Fraksi adalah pengelompokan anggota DPRD berdasarkan

kekuatan politik yang berhasil meraih kursi sesuai ketentuan perundang-undangan. Fraksi berperan penting dalam proses legislasi karena anggota DPRD tidak dapat berjalan sendiri mengajukan Raperda tanpa ada instruksi atau komunikasi dengan fraksi. Fraksi juga menentukan siapa saja yang ditugaskan untuk menjadi anggota panitia khusus (pansus) dalam pembahasan Raperda. Fraksi juga melihat nilai strategis sebuah materi Raperda, dalam hal ini berpengaruh pada siapa yang ditugaskan fraksi untuk mengawal proses pembahasannya di dalam pansus. Fraksi mempunyai peran penting dalam proses legislasi, yaitu:

- Mengajukan usulan Rancangan Peraturan Daerah;
  - Mendistribusikan anggotanya ke dalam proses pembahasan, seperti pansus, panitia kerja (panja), tim perumus, dan tim sinkronisasi;
  - Membuat daftar isian masalah sebuah rancangan perda yang sedang dibahas;
  - Melakukan lobi terutama dengan pemerintah;
  - Membuat pandangan akhir fraksi atas Rancangan Perda;
  - Memberikan persetujuan atau penolakan pada saat pengesahan Rancangan Perda.
- c. **Komisi.** Komisi merupakan pengelompokan anggota DPRD berdasarkan bidang tugas yang terkait dengan bidang-bidang yang ada di pemerintahan. Komisi merupakan salah satu instrumen lembaga legislatif dalam melakukan pengawasan terhadap eksekutif. Namun komisi juga dapat melakukan pembahasan awal terhadap rencana dalam Rancangan Perda terkait dengan bidang tugasnya. Pada praktiknya anggota komisi tidak selalu terlibat dalam pembahasan Rancangan Perda yang terkait dengan bidang tugas komisinya. Hal ini disebabkan fraksi yang menentukan distribusi Rancangan Perda.
- d. **Panitia Khusus.** Panitia khusus (pansus) merupakan institusi yang bersifat sementara dalam rangka pembahasan suatu Rancangan Perda. Setiap fraksi mengirimkan beberapa orang untuk menjadi anggota pansus yang bertanggung jawab atas pembahasan Rancangan Perda. Dalam rangka pembahasan, pansus dapat melakukan dengar pendapat umum dengan mengundang organisasi masyarakat yang terkait dengan materi Rancangan Perda yang dibahas.

## 2. Eksekutif

Di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan bahwa, Perda Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota. Dan Raperda dapat berasal dari DPRD atau Bupati/Walikota. Sementara Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 disebutkan bahwa salah satu tugas dan wewenang DPRD kabupaten/kota adalah membentuk peraturan daerah bersama bupati/walikota.

Eksekutif dalam hal ini Bupati/Walikota adalah pihak yang merupakan mitra legislatif dalam pembahasan Raperda. Eksekutif dalam proses legislasi mempunyai pengaruh sama besarnya dengan legislatif. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur bahwa Raperda dapat berasal dari DPRD atau Bupati/Walikota. Undang-undang tersebut juga mengatur bahwa program legislasi disusun bersama antara DPRD dan Bupati/Walikota sebagai eksekutif.

Dalam praktik, sebagian besar Raperda berasal dari eksekutif, sehingga eksekutif mempunyai peran yang sangat penting dalam pembentukan Perda.

## 3. Masyarakat

Dalam pembentukan Perda, masyarakat bukanlah pihak yang terlibat langsung dalam proses legislasi di DPRD. Namun peran masyarakat dalam legislasi sangat penting terutama untuk memengaruhi proses yang akan dan tengah berlangsung. Apalagi dalam proses pembahasan ada kewajiban bagi pansus untuk menjangkau aspirasi masyarakat. Peran unsur masyarakat dalam proses legislasi dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- Bersinergi dengan anggota DPRD dalam mengusulkan agenda legislasi untuk dimasukkan dalam Propemperda.
- Mempersiapkan naskah rekomendasi atas Raperda yang tengah dibahas sebagai masukan kepada pansus.
- Mempersiapkan naskah tandingan terhadap Raperda yang disampaikan kepada DPRD pada saat pembahasan.
- Bersinergi dengan anggota DPRD pada saat pembahasan Raperda.
- Memantau proses pembahasan dalam pansus.

- Melakukan lobi dengan anggota DPRD untuk mendesakkan kepentingan tertentu dalam Raperda.

Masyarakat terdiri dari organisasi masyarakat (terkait dengan isu), kelompok-kelompok kepentingan, kelompok penekan, media massa, dan tokoh atau individu berpengaruh dalam memengaruhi proses legislasi.

Di dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukan melalui: (a) rapat dengar pendapat umum; (b) kunjungan kerja; (c) sosialisasi; dan/atau (d) seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Masyarakat sebagaimana dimaksud adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam proses legislasi, media adalah kelompok masyarakat yang mempunyai posisi strategis. Keterlibatan spesifik media adalah penyebaran informasi terkait materi pembahasan, sehingga masyarakat luas dapat mengikuti proses pembahasan Raperda. Masyarakat akademik dan kalangan profesional lainnya dapat menggunakan media untuk memberi masukan dan koreksi terhadap konten perda, baik melalui pemberitaan maupun tulisan dalam bentuk opini atau artikel yang ditulis.

Karenanya media dapat digunakan oleh masyarakat memengaruhi proses pembahasan Raperda. Namun media atau pengelola media juga merupakan kelompok yang mempunyai kepentingan untuk memengaruhi pembahasan Raperda.

# 3

## PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH MELALUI INISIATIF DPRD

**P**embentukan Peraturan Daerah (Perda) merupakan wujud kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perda menjadi salah satu alat dalam melakukan transformasi sosial dan demokrasi sebagai perwujudan masyarakat daerah yang mampu menjawab perubahan yang cepat dan tantangan pada era otonomi dan globalisasi saat ini serta terciptanya good governance sebagai bagian dari pembangunan berkesinambungan di daerah (Masita, 2014).

Perda adalah peraturan perundang-undangan yang berada di provinsi dan kabupaten/kota. Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Dengan demikian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota membuat Perda sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan daerah. Dalam pembentukan Perda, sejak perencanaan hingga pengesahan dilakukan secara bersama oleh DPRD dan Bupati/Walikota.

### A. PERATURAN DAERAH INISIATIF DPRD

Dalam praktek selama ini mayoritas Raperda berasal dari eksekutif atau pemerintah daerah. Bahkan di kabupaten tertentu, sampai tahun

2017 belum ada Perda yang dibentuk yang berasal dari inisiatif DPRD. Artinya, kinerja DPRD pada umumnya dalam menghasilkan Perda yang berasal dari inisiatif DPRD dapat dikatakan sangat lemah. Secara kuantitas Perda yang dihasilkan di beberapa kabupaten/kota tiap tahunnya cukup tinggi. Namun Perda-perda tersebut merupakan Perda yang diajukan oleh eksekutif atau bupati/walikota.

Padahal sebagai lembaga legislatif, salah satu ukuran kinerja DPRD adalah pembentukan Perda. Makna pembentukan berarti proses, cara, dan perbuatan membentuk. Artinya, anggota DPRD dan DPRD harus menginisiasi, memproses hingga menjadi sebuah Perda. Demikian juga nama "lembaga legislatif" di daerah yang disematkan kepada DPRD bermakna lembaga yang mempunyai fungsi legislasi atau membentuk undang-undang. Perda adalah bentuk perundang-undangan di daerah.

Namun yang terjadi selama ini anggota DPRD dan DPRD hanya menjadi lembaga yang membahas dan mengesahkan Perda yang berasal dari eksekutif. Anggota DPRD tidak memproses pembentukan Perda, melainkan hanya membahas dan mengesahkan Perda. Dengan demikian DPRD hanya menjadi lembaga pembahas dan pengesahan, bukan lembaga pembentuk Perda.

Rendahnya Perda inisiatif dari DPRD menunjukkan lemahnya kinerja anggota DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi. Padahal Perda yang dibentuk dari inisiatif DPRD mempunyai beberapa kelebihan antara lain (Soetjipto *et al.*, 2014):

- (1) Dilihat dari faktor kedekatan jarak hubungan dengan konstituen, anggota DPRD lebih memiliki kelebihan dalam hal menampung dan menyerap aspirasi konstituen untuk diakomodasi dalam alternatif kebijakan daerah. Keberadaan anggota DPRD lebih dikenal oleh masyarakat daerah sehingga jarak perwakilan politik yang terbangun mestinya lebih intensif.
- (2) Dengan situasi seperti itu, Raperda inisiatif DPRD lebih memiliki kemampuan dalam mengatasi solusi permasalahan yang berkembang sehingga daya manfaatnya juga lebih memenuhi sasaran. Misalnya Raperda pelayanan publik atau Raperda partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan di daerah, lebih tepat dihasilkan dari inisiatif DPRD karena menyangkut akuntabilitas dan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (eksekutif).
- (3) Raperda inisiatif DPRD dibutuhkan untuk mengakomodasi

kepentingan rakyat yang diwakili (konstituen) ke dalam isu kebijakan di tingkat daerah. Hal ini untuk mengimbangi Raperda dari kepala daerah yang condong memenuhi kepentingan birokrasi daerah dalam pelaksanaan tugasnya.

- (4) Dihasilkannya Perda-perda inisiatif DPRD yang memenuhi unsur kepentingan rakyat dalam isu kebijakan sejatinya merupakan bagian dari makna representasi dalam proses politik. Sehingga hal ini harus menjadi tanggung jawab anggota DPRD untuk memaksimalkan sumber daya yang dalam menghasilkan Perda-Perda inisiatif DPRD.

Dalam pembentukan Perda di kabupaten/kota maupun di provinsi, sebagian besar merupakan Perda yang terkait dengan retribusi, pajak, perijinan, dan Perda-perda yang berhubungan dengan kepentingan daerah meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD). Dan Perda-perda tersebut merupakan Perda yang berasal dari eksekutif.

Sulit sekali menemukan Perda yang terkait dengan kepentingan atau kebutuhan masyarakat atau konstituen, seperti Perda yang terkait dengan penanggulangan kemiskinan, pemberdayaan masyarakat, perlindungan sumber daya alam, perlindungan perempuan dan anak, dan sebagainya. Beberapa kabupaten/kota membuat Perda yang terkait dengan hak-hak dasar rakyat, seperti pendidikan dan kesehatan, namun itu pun berasal dari eksekutif, sebagai realisasi dari janji walikota/bupati.

Dengan demikian berarti, masih banyak permasalahan terkait dengan kebutuhan dasar, pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat, pemberdayaan dan perlindungan perempuan, hak dan perlindungan anak, pemberdayaan dan perlindungan kelompok disabilitas dan minoritas, perlindungan sumber daya alam, dan sebagainya, yang menyisakan ruang kosong tanpa aturan hukum di tingkat kabupaten/kota.

Ruang kosong ini merupakan peluang bagi anggota DPRD untuk membentuk Perda yang rancangannya berasal dari inisiatif anggota DPRD. Di beberapa kabupaten/kota, anggota DPRD telah menginisiasi Perda yang terkait kebutuhan dan kepentingan rakyat, seperti di DPRD Parepare yang menginisiasi pembentukan Perda Kota Parepare Nomor 12 Tahun 2015 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak. DPRD Kota Ambon yang menginisiasi pembentukan Perda Nomor 12 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban

Kekerasan. DPRD Kabupaten Maros dengan Perda Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini dan Perda Kabupaten Layak Anak (disahkan pada September 2017), dan DPRD Kabupaten Tana Toraja dengan Perda Nomor 4 Tahun 2017 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak.

Lahirnya perda inisiatif DPRD yang inisiatornya perempuan merupakan salah satu langkah maju. Pasalnya perempuan adalah minoritas di parlemen, termasuk di DPRD kabupaten/kota. Perempuan anggota DPRD di empat kabupaten/kota yang menjadi inisiator Perda inisiatif hanya terdiri dari 4-7 perempuan atau 12-20 persen (Tabel 1).

Tabel 1. Jumlah perempuan anggota DPRD di Parepare, Maros, Tana Toraja dan Ambon

Kabupaten/Kota	Jumlah Anggota DPRD	Jumlah Anggota DPRD Perempuan	Persentase (%)
Parepare (SulSel)	25	3	12
Maros (SulSel)	35	7	20
Tana Toraja (SulSel)	30	6	20
Ambon (Maluku)	35	4	12
<b>Jumlah</b>	<b>125</b>	<b>20</b>	<b>16</b>

Perda-perda inisiatif yang inisiator utamanya perempuan anggota DPRD umumnya untuk mengatasi permasalahan perempuan dan anak. Namun, Perda-perda tersebut juga mendapat dukungan dari anggota DPRD laki-laki, serta DPRD secara kelembagaan, karena beberapa hal, sebagai berikut:

- (1) Anggota DPRD, baik perorangan maupun secara kelembagaan, mendapatkan masukan berupa kertas posisi mengenai berbagai permasalahan sosial kemasyarakatan, yang dikemas dalam lima isu besar, yang merupakan isu Program MAMPU (Kemitraan Australia Indonesia untuk Kesetaraan Gender dan Pemberdayaan Perempuan). Kertas posisi disusun oleh lembaga mitra Program MAMPU melalui *assessment*, yang kemudian disampaikan kepada anggota DPRD dan DPRD melalui rapat dengar pendapat.
- (2) Isu tersebut juga diperoleh anggota DPRD dalam melakukan Reses di konstituen. Ketika melakukan Reses, anggota DPRD mendapatkan

masuk berbagai permasalahan, termasuk persoalan-persoalan yang perlu ditindaklanjuti dengan kebijakan, berupa Perda. Anggota DPRD yang melakukan Reses dengan menggunakan metode Reses Partisipatif memperoleh aspirasi yang lebih beragam, terutama aspirasi mengenai permasalahan sosial terkait dengan kemiskinan, perempuan, dan anak.

- (3) Mendapat dukungan dari konstituen untuk mendorong lahirnya kebijakan. Permasalahan sosial serius telah disuarakan oleh berbagai kelompok konstituen untuk ditangani lebih serius dan komprehensif oleh pemerintah dengan membuat kebijakan. Dengan demikian, anggota DPRD mendapat dukungan dari konstituen untuk menginisiasi lahirnya Perda.
- (4) Isu atau permasalahan tersebut juga menjadi perhatian dan kepedulian eksekutif, sehingga jika isu tersebut dimasukkan ke dalam Prolegda praktis juga mendapat dukungan dari eksekutif. Artinya, jika DPRD tidak merespon secara cepat, kemungkinan akan diajukan menjadi Prolegda yang rancangan perda-nya berasal dari eksekutif.

Pengalaman tersebut memberikan pelajaran mengenai lahirnya Perda inisiatif DPRD. Namun, ada dua hal yang juga menjadi hambatan lahirnya Perda inisiatif DPRD adalah terkait kapasitas anggota DPRD dalam merancang sebuah Perda dan masalah dana. Kapasitas anggota DPRD dalam merancang sebuah Perda umumnya tidak memadai, apalagi dukungan staf ahli untuk membantu kerja-kerja anggota DPRD juga kurang memadai.

Membentuk Perda membutuhkan pengetahuan dan ketrampilan terkait dengan legislasi. Kemampuan tersebut hanya bisa dilakukan oleh mereka yang ahli atau telah terbiasa melakukannya berulang-ulang. Di samping itu, dibutuhkan penguasaan terhadap materi dan substansi mengenai tema atau masalah yang diperdakan. Pada kenyataannya banyak sekali Perda yang telah disahkan, yang secara kualitas dipertanyakan.

Selain kapasitas anggota DPRD, faktor dana juga menjadi hambatan dalam mendukung inisiatif DPRD dalam bidang legislasi. Pembentukan Perda membutuhkan dana yang besar, antara lain dibutuhkan untuk penelitian, penyusunan naskah akademik,

pembuatan draft Raperda, sosialisasi draft Raperda hingga konsultasi publik. Walaupun fungsi anggaran melekat di DPRD, tetapi eksekutif lebih kuat dan lebih siap dalam hal perencanaan pembentukan Perda. Sementara anggota DPRD masih harus menyamakan persepsi mereka mengenai Perda yang akan dibentuk.

## **B. PERSYARATAN PERATURAN DAERAH INISIATIF DPRD**

Proses dan tahapan pembentukan Perda mengacu pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan Peraturan Mendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Di dalam Pasal 149 dan Pasal 150 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi: (a) pembentukan Perda kabupaten/kota; (b) anggaran; dan (c) pengawasan. Fungsi pembentukan Perda dilaksanakan dengan cara: (a) membahas bersama bupati/walikota dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Kabupaten/Kota; (b) mengajukan usul rancangan Perda Kabupaten/Kota; dan (c) menyusun program pembentukan Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/walikota.

Pada pembentukan Perda, DPRD mempunyai fungsi yang sangat besar. Mengajukan usul rancangan Perda merupakan salah satu fungsi DPRD, yang dikenal sebagai Perda inisiatif DPRD. Rancangan Perda yang berasal dari DPRD dapat diajukan oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda. Rancangan Perda yang merupakan inisiatif dari DPRD harus memenuhi syarat berikut:

*Pertama*, Perda inisiatif telah menjadi bagian dari Propemperda. Perda yang menjadi inisiatif DPRD telah dimasukkan ke dalam Propemperda, dimana penyusunannya dikoordinasikan oleh Bapemperda. Anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda yang menginisiasi pembentukan Perda harus memastikan bahwa Perda yang hendak diusulkan telah dimasukkan di dalam

Propemperda. Karena Perda yang dibahas satu tahun berjalan hanyalah yang telah dimasukkan di Propemperda.

Di dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 disebutkan penyusunan dan penetapan Prolegda atau Propemperda dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Ini berarti, jika Propemperda telah ditetapkan maka, harus dianggarkan di dalam APBD.

*Kedua*, diajukan oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda. Untuk dimasukkan ke dalam Propemperda, maka perda harus diajukan oleh salah satu komponen yang disebutkan. Ini berarti, DPRD mempunyai jalan atau pintu yang sangat banyak dalam pembentukan perda.

*Ketiga*, Rancangan Perda disertai dengan Naskah Akademik. Setiap pemrakarsa atau inisiator berupa anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda yang menyiapkan Rancangan Perda harus disertai dengan Naskah Akademik Penjelasan dan pokok-pokok pikiran mengenai urgensinya peraturan daerah tersebut dibuat/direvisi, agar peraturan daerah yang dibuat tersebut dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah dan objektif. Penyusunan Naskah Akademik harus dikoordinasikan dengan Bapemperda.

Perda yang diinisiasi oleh anggota DPRD juga tidak sekadar melahirkan Perda yang berasal dari inisiatif DPRD. Sebagai legislator, anggota DPRD tidak hanya didorong dan difasilitasi untuk membentuk Perda inisiatif. Namun sebagai sebuah kebijakan, Perda yang dibentuk tidak hanya asal dibentuk melainkan harus memenuhi, yang oleh Jeremy Bentham (2010) ditujukan untuk kebaikan publik dan manfaat umum (*utility theory*).

Pengalaman mengajarkan, Perda tidak hanya dibatalkan oleh pemerintah pusat, tetapi juga tidak pernah diimplementasikan setelah disahkan. Penelitian Puslitbang Kependudukan dan Gender, Universitas Hasanuddin (2015) menemukan beberapa Perda terkait dengan pemberdayaan masyarakat miskin, dan perlindungan perempuan dan anak di beberapa wilayah kabupaten/kota, namun implementasi Perda tersebut menjadi tanda tanya. Setelah Perda-perda tersebut disahkan, tidak diikuti dengan pembentukan peraturan bupati (perbup)/peraturan

walikota (perwali) untuk mengimplementasikan. Selain itu, tidak diikuti dengan pengawasan oleh anggota DPRD.

Perda-perda tersebut berasal dari eksekutif yang pembahasannya didukung penuh oleh anggota DPRD, terutama perempuan anggota DPRD, karena dianggap sebagai kebijakan yang nantinya akan berdampak langsung pada masyarakat miskin, perempuan, dan anak. Namun, pada kenyataannya, setelah disahkan pun, Perda-perda tersebut tidak berkontribusi secara signifikan dalam penanganan masyarakat miskin, perempuan, dan anak.

Karena itu, Yayasan BaKTI dan mitranya dalam memperkuat kapasitas anggota DPRD terkait fungsi legislasi, tidak sekadar mendorong anggota DPRD untuk membentuk perda inisiatif, tetapi juga harus meningkatkan kapasitas anggota DPRD terkait pengawasan dengan melakukan pengawasan terhadap implementasi Perda yang telah dibentuk.

Dengan demikian Perda inisiatif yang hendak didorong oleh anggota DPRD perlu mempertimbangkan faktor-faktor berikut. Pertama, kapasitas anggota DPRD atau kapasitas pihak-pihak yang membantu penyusunan rancangan Peraturan Daerah. Pembentukan Perda membutuhkan kapasitas, baik anggota DPRD maupun kapasitas pihak-pihak yang dapat membantu atau berkontribusi dalam pembentukan Perda tersebut. Para inisiator harus mengidentifikasi pihak-pihak yang memahami substansi atau materi, baik akademisi maupun praktisi yang bekerja pada isu atau tema yang diusulkan dalam Prolegda. Ini penting, agar Perda inisiatif yang dibuat dapat memenuhi standar pembentukan Perda, baik secara prosedur atau tata aturan, maupun secara substansi dan permasalahan yang diatasi di dalam Perda.

Kedua, kapasitas eksekutif atau pemerintah daerah dalam mengimplementasikan Perda yang dibuat. Perda yang dihasilkan tidak hanya dihitung secara kuantitatif, tetapi harus dapat diimplementasikan untuk mengatasi permasalahan yang diperdakan. Karena itu, para inisiator atau DPRD perlu menghitung kemampuan penganggaran daerah maupun sumber daya manusia pemerintah daerah dalam mengimplementasikan Perda yang telah disahkan. Jika pemerintah daerah harus menyediakan sarana dan prasarana, terkait dengan implementasi Perda, apa yang paling krusial, sehingga perlu dimasukkan ke dalam Perda.

Sebagai contoh, di dalam Perda Kota Ambon Nomor 12 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan, yang mengatur pembentukan P2TP2A (Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak). Pembentukan P2TP2A dianggap strategis, karena untuk penanganan korban akan berpusat di lembaga tersebut. Di samping itu, P2TP2A juga berfungsi sebagai lembaga untuk penyadaran dan penguatan keluarga dan masyarakat.

Pertimbangan lainnya adalah jika P2TP2A dibentuk, maka pemerintah daerah juga mendapat dukungan penuh dari pemerintah pusat—Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (Kementerian PPPA)—termasuk untuk peningkatan kapasitas dan pembiayaan.

Ketiga, pengawasan anggota DPRD. Anggota DPRD yang menjadi inisiator dan DPRD juga sudah harus mempunyai gambaran mengenai pengawasan ketika Perda itu nantinya diimplementasikan. Ini perlu dipikirkan lebih awal untuk menghindari Perda tersebut tidak diimplementasikan. Anggota DPRD perlu memperhatikan pasca pengesahan Perda, yaitu pembuatan perbup/perwali dan penganggaran untuk implementasi Perda.

Keempat, pengawasan atau kontrol dari masyarakat atau konstituen. Kebijakan yang baik adalah kebijakan yang dapat diimplementasikan, dan dalam implementasi memungkinkan partisipasi publik, termasuk pengawasan dari publik. Para inisiator perda inisiatif dan DPRD harus memastikan bahwa ketika Perda yang dibentuk itu diimplementasikan, maka pada ranah mana memungkinkan masyarakat atau konstituen dalam terlibat, sekaligus memantau.

Jika pembentukan P2TP2A adalah bagian dari implementasi Perda Kota Ambon Nomor 12 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan, maka kemudahan masyarakat mengakses layanan P2TP2A ketika menjadi korban kekerasan adalah bagian dari akses, sekaligus kontrol terhadap implementasi Perda. Jika masyarakat menyampaikan data-data korban dan layanan P2TP2A yang diperoleh kepada anggota DPRD pada saat Reses atau pada berbagai kesempatan, maka itu adalah akses dan kontrol yang bagus dari masyarakat.

### C. URGENSI STUDI BANDING

Dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk pembentukan Perda, studi banding sepertinya menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari proses. Bahkan dalam beberapa kasus, studi banding menjadi hal utama dan penting dalam pembentukan Perda. Padahal studi banding tidak disebut-sebut dalam instrumen pembentukan perundang-undangan. Tidak ada keharusan atau anjuran melakukan studi banding ketika membentuk Perda.

Namun studi banding menjadi penting, terutama jika DPRD atau eksekutif membuat kebijakan yang tergolong baru, dan tidak ada rujukan atau pengalaman dari pemerintah daerah maupun masyarakat terkait dengan isu atau masalah yang hendak diperdakan. Jika pun isu atau masalah tersebut telah menjadi fokus beberapa pihak di luar pemerintah daerah, namun beberapa aspek belum menjadi perhatian.

Sebagai contoh, sejak 2005 Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan mengajukan pembentukan Perda tentang Trafiking, yang kemudian baru disahkan pada tahun 2007. Pembentukan Perda yang kemudian dikenal sebagai Perda Sulawesi Selatan Nomor 9 Tahun 2007 tentang Pencegahan dan Penghapusan Perdagangan (*Trafiking*) Perempuan dan Anak, salah satu isu atau permasalahan yang tergolong baru pada saat itu. *Draft* Raperda awalnya merupakan usulan beberapa LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat), terutama LSM peduli perempuan dan anak, yang mempunyai pengalaman dalam penanganan korban *trafiking*.

Namun, penanganan *trafiking*, apalagi di tingkat daerah merupakan isu baru pada saat itu. Di tingkat nasional pun masih berlangsung pembahasan RUU (Rancangan Undang-Undang) mengenai Tindak Pidana Pemberantasan Perdagangan Orang (TPPPO). Untuk tingkat daerah, baru Provinsi Sulawesi Utara yang mempunyai Perda mengenai Trafiking yang disahkan sejak tahun 2004.

Demikian pula riset atau penelitian mengenai *trafiking* di Sulawesi Selatan juga tergolong sangat minim. Sangat sedikit data dan informasi yang diperoleh mengenai *trafiking*, baik besaran masalah, jumlah kasus, proses peradilan terhadap pelaku, hingga penanganan korban. Itu berarti, baik pemerintah daerah maupun pansus di DPRD harus melakukan studi banding, baik pada daerah yang telah mempunyai aturan sejenis maupun pada lembaga-lembaga yang mempunyai pengalaman dalam bekerja pada isu *trafiking*. Studi banding menjadi

penting agar diperoleh data dan informasi mengenai dan terkait dengan trafiking sebanyak-banyaknya. Apalagi di tingkat nasional pun pada saat itu belum ada instrumen khusus dan spesifik mengenai trafiking.

Terkait studi banding, tidak ada kategori khusus mengenai jenis Perda mana yang perlu studi banding dan mana yang tidak perlu. Semua pembentukan Perda selalu dirangkaikan dengan studi banding. Ini kemudian berdampak pada anggaran dalam pembentukan Perda. Karena studi banding selalu membutuhkan anggaran yang besar.

Karena itu, sebagai wakil rakyat, anggota DPRD yang menginisiasi pembentukan Perda perlu membuat pertimbangan lebih bijak dan logis, ketika melakukan studi banding. Tidak semua Perda yang dibuat harus diikuti dengan studi banding. Mungkin hanya dengan mendatangkan para ahli atau praktisi untuk ikut memberi kontribusi pada Raperda yang sementara dalam proses pembentukan. Atau dengan hanya mengirim satu atau dua orang tim perancang Raperda untuk mempelajari materi sejenis atau praktek yang telah dilakukan di daerah lain. Jika studi banding dianggap urgen dilakukan, maka perlu pertimbangan berikut.

*Pertama*, apakah studi banding diperlukan? Pertanyaan ini serius sekaligus kritis. Jika diperlukan, apakah dapat berkontribusi terhadap Raperda yang dalam proses pembentukan. Pada bagian mana studi banding berkontribusi terhadap Draf Raperda. Atau apa saja yang perlu dimasukkan dalam Draf Raperda dan tim perumus mengalami kesulitan dalam merumuskan sesuatu masalah, sehingga diperlukan data dan informasi dari daerah lain.

Pertanyaan seperti ini penting karena ketika perda hendak diimplementasikan oleh eksekutif, pun yang akan dilakukan oleh eksekutif adalah melakukan berbagai kegiatan untuk meningkatkan kapasitas staf SKPD terkait melalui pendidikan, pelatihan, pemagangan, studi banding, dan sebagainya.

*Kedua*, apa yang perlu dipelajari dan dibandingkan dalam studi banding? Tim pansus dan perumus Raperda harus menyiapkan diri jika harus melakukan studi banding. Tim harus membuat daftar kekurangan di dalam Raperda dengan harapan dapat memperolehnya selama dalam studi banding.

Tim pansus dan perumus Raperda perlu menyiapkan tim ahli dan staf dari SKPD terkait untuk membuat rencana studi banding dan kemudian menjadi pedoman dalam studi banding. Ini pernah dilakukan

oleh Tim Pansus Raperda Pendidikan Anak Usia Dini dari DPRD Kabupaten Maros yang didampingi oleh MAUPE (Lembaga Pemberdayaan Masyarakat untuk Perempuan) dalam menyiapkan studi banding. Atau Tim Perumus Raperda Perlindungan Perempuan dan Anak dari DPRD Kabupaten Tana Toraja yang didampingi oleh YKS (Yayasan Kembangan Situru).

*Ketiga*, di mana atau di daerah mana yang perlu dikunjungi. Ketika memilih dan menuju ke suatu tempat untuk studi banding, maka tim harus mempunyai gambaran tentang apa yang akan dipelajari dan dicontoh di daerah tujuan studi banding, apa yang mereka punya, apa yang telah dicapai daerah tersebut. Ini penting agar tidak seperti selama ini banyak terjadi, ketika sampai di tujuan, kemudian peserta studi banding merasa salah memilih daerah untuk studi banding.

*Keempat*, pasca studi banding, apa yang harus ditindaklanjuti. Setelah melakukan studi banding, tim harus memperoleh sejumlah data dan informasi yang akan melengkapi dan memperkaya Draft Raperda. Studi banding harus berkontribusi pada perumusan Draft Raperda, termasuk mengenai implementasi Perda.

Jika studi banding dilakukan karena dibutuhkan dan dilakukan secara tepat, maka studi banding dapat disebutkan sebagai bagian dari kegiatan dalam pembentukan Raperda. Hasil dari studi banding dapat melengkapi dan memperkaya draft Raperda. Namun, jika studi banding tidak memberi kontribusi apapun pada draft Raperda, maka studi banding benar-benar kegiatan jalan-jalan bagi tim.

#### **D. PARTISIPASI KONSTITUEN DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH**

Sebagai pihak yang mempunyai fungsi legislasi, anggota DPRD dapat mengusulkan pembentukan Perda. Sebagai kebijakan yang dibentuk bersama antara DPRD dan pemerintah daerah, pembentukan Perda mensyaratkan pelibatan atau partisipasi masyarakat. Di samping itu, Perda adalah instrumen yang bila diterapkan akan berdampak pada masyarakat, tidak hanya positif, tetapi juga negatif.

Di dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan disebutkan bahwa, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yang dilakukan

melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya, atau diskusi. Masukan masyarakat disampaikan oleh perorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan perundang-undangan, karena itu rancangan perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Namun, partisipasi masyarakat dalam pembentukan perundang-undangan tidak terjadi begitu saja. Hanya sedikit masyarakat yang peduli dan mau ikut terlibat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk masyarakat yang berkepentingan atau terkena dampak dari peraturan perundang-undangan yang dibentuk. Banyaknya undang-undang yang diuji ke Mahkamah Konstitusi (MK) dan banyaknya Perda yang dibatalkan oleh pemerintah pusat, menunjukkan bahwa para pihak yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan tidak selalu melibatkan masyarakat.

Di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, pelibatan masyarakat dalam pembentukan Perda hanya pada tingkat konsultasi publik, baik yang dilakukan oleh pemerintah daerah maupun DPRD. Penulis mempunyai pengalaman dalam setiap konsultasi publik, dan peserta konsultasi publik baru tahu ada pembentukan Perda tersebut pada saat itu.

Kondisi ini harus diubah oleh Anggota DPRD dan DPRD dalam setiap pembentukan Perda. Anggota DPRD dan DPRD perlu meningkatkan partisipasi masyarakat dalam setiap pembentukan Perda. Karena setiap anggota DPRD mempunyai konstituen, maka adalah kewajibannya untuk mendorong dan meningkatkan partisipasi konstituen tersebut. Berikut beberapa hal yang dapat ditempuh oleh anggota DPRD.

*Pertama*, sejak awal Anggota DPRD mensosialisasikan Propemperda kepada konstituennya. Sekalipun Propemperda adalah informasi yang terbuka dan dimuat oleh media massa, namun hanya sedikit masyarakat yang mengetahuinya. Anggota DPRD dapat mensosialisasikan Propemperda tersebut kepada konstituennya baik melalui Reses maupun kegiatan lainnya. Dengan mengetahui Perda apa saja yang akan dibentuk oleh DPRD dan pemerintah daerah, konstituen mempunyai gambaran mengenai Perda-perda tersebut.

Jika suatu saat konstituen terlibat dalam proses pembentukan Perda, baik mendiskusikan draft Raperda atau ikut dalam konsultasi

publik, konstituen telah siap dengan apa yang perlu dimasukkan. Atau jika konstituen menjadi partisipan dalam riset atau assessmen, mereka dapat memberikan informasi yang lebih lengkap dan detail, karena telah mendapat informasi dari anggota DPRD.

*Kedua*, meminta masukan sejak awal mengenai permasalahan atau materi terkait dengan Raperda. Anggota DPRD dapat meminta masukan mengenai permasalahan atau materi tentang suatu Perda sejak awal, melalui Reses atau kegiatan lainnya. Konstituen perlu diajak untuk mendiskusikan suatu masalah yang akan di-Perda-kan, terutama jika masalah atau materi yang diatur nantinya berdampak pada konstituen.

Dengan adanya informasi sejak awal, anggota DPRD telah mempunyai gambaran mengenai materi sebuah Perda. Di samping itu, anggota DPRD dapat membandingkan informasi yang didapatkan dari konstituennya, dan materi yang diperoleh para peneliti atau ahli yang melakukan penelitian atau assessmen untuk kepentingan penyusunan naskah akademik.

Jika anggota DPRD mempunyai bahan yang cukup yang diperoleh dari masyarakat atau konstituennya terkait sebuah Perda, kemungkinan pembahasan Raperda tidak berlarut-larut. Sering terjadi pembahasan draft Raperda berlarut-larut, bahkan perdebatan yang terjadi tidak substansif, karena sebagian besar anggota DPRD tidak memahami substansi sebuah Raperda yang dibahas, juga tidak mempunyai gambaran mengenai permasalahan tersebut yang terjadi di masyarakat.

Mungkin hanya dianggap sebagai lelucon bila ada anggota DPRD yang menyamakan RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah) dan RT (Rukun Tetangga)-RW (Rukun Warga). Jika seorang anggota DPRD tidak bisa membedakan antara RTRW sebagai perencanaan wilayah dan RT/RW sebagai struktur pemerintah di tingkat bawah, maka jangan tanya apa yang dia sosialisasikan dan apa yang dia peroleh dari konstituennya, jika DPRD dan pemerintah daerah membahas Raperda RTRW.

*Ketiga*, menyebarkan draft Raperda dan naskah akademik kepada masyarakat. Jika suatu Raperda dalam tahap pembahasan, maka anggota DPRD perlu menyebarluaskan draft Raperda dan naskah akademik kepada konstituen sejak awal. Ini akan memberi kesempatan kepada konstituen untuk memberi masukan, sehingga juga dapat menjadi bahan diskusi bagi anggota DPRD dalam pembahasan draft Raperda, baik di tingkat komisi, fraksi, maupun tim pansus.

Jika sebuah draft Raperda dan naskah akademiknya mendapat respon dan masukan dari berbagai pihak, maka kemungkinan kesalahan semakin berkurang. Anggota DPRD mendapatkan banyak masukan, sehingga juga akan memperkecil pembuatan Perda yang asal-asalan, atau Perda yang bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi, bahkan mungkin Perda yang diskriminatif.

*Keempat*, konsultasi publik dapat dilakukan pada berbagai komponen dan dalam berbagai tahap. Selama ini konsultasi publik draft Raperda tertentu biasanya dilakukan oleh DPRD atau pemerintah daerah. Sehingga konsultasi publik hanya melegitimasi pengesahan Perda. Masyarakat mempunyai waktu yang terbatas untuk memberi masukan terhadap draft Raperda pada konsultasi publik tersebut.

Padahal konsultasi publik atau apa pun namanya, dapat dilakukan dalam berbagai tahap, bahkan sejak awal. Tim pansus DPRD Parepara untuk pembentukan Perda Perlindungan Perempuan dan Anak, Tim Perumus Raperda Kabupaten Tana Toraja tentang Perlindungan Perempuan dan Anak, dan Tim Pansus Perda Kabupaten Maros tentang Kabupaten Layak Anak, bahkan mulai mensosialisasikan draft Naskah Akademik. Atau Tim Perumus Raperda Tana Toraja tentang Perlindungan Perempuan dan Anak sudah melakukan konsultasi publik sebelum Draft Raperda diserahkan kepada pansus. Artinya, sebuah draft Raperda dan naskah akademiknya seharusnya diketahui sejak awal, sehingga masyarakat mempunyai kesempatan untuk mengoreksi dan memberi masukan.

Anggota DPRD perlu berinisiatif untuk mengusulkan kepada tim perumus, tim pansus, atau tim ahli yang sementara membuat draft Raperda, sehingga membuka ruang bagi masyarakat dan konstituennya untuk memberi masukan. Jika hal tersebut terjadi, maka akan memudahkan perumusan draft Raperda. Jika suatu saat Raperda tersebut disahkan menjadi Perda dan diimplementasikan, maka Perda tersebut bukan barang asing bagi masyarakat.

# 4

## NASKAH AKADEMIK

**P**emakaian istilah Naskah Akademik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebenarnya baru digulirkan tahun 1994 melalui Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) No. G.159.PR.09.10 Tahun 1994 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Naskah Akademik Peraturan Perundang-Undangan. Di dalam Keputusan tersebut disebutkan bahwa Naskah Akademik, peraturan perundang-undangan adalah naskah awal yang memuat pengaturan materi-materi perundang-undangan bidang tertentu yang ditinjau secara sistemik, holistik, dan futuristik (Hamidi dan Mutik, 2011).

Istilah Naskah Akademik baru muncul sebagai teks hukum pada tahun 2000-an. Definisi Naskah Akademik bisa dilihat pada Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan RUU, Rancangan Perpu, Rancangan PP, dan Rancangan Perpres, yang menyebutkan bahwa, Naskah Akademik adalah naskah yang dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai konspesi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, obyek, atau arah pengaturan Rancangan Undang-Undang. Namun, menurut Peraturan Presiden 68 Tahun 2005 Naskah Akademik bukanlah suatu kewajiban, normanya adalah “dapat”. Dinyatakan bahwa pemrakarsa dapat menyampaikan Naskah Akademik. Artinya, instansi pemrakarsa boleh saja tidak membuat Naskah Akademik, sepanjang ada konspesi yang jelas.

Hal tersebut terdapat pada Pasal 5 ayat (1) Peraturan Presiden 68 Tahun 2005 yang menyatakan bahwa pemrakarsa dalam menyusun Rancangan Undang-Undang “dapat” terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik mengenai materi yang akan diatur dalam Rancangan

Undang-Undang. Hal ini menarik, karena pada tataran teknis, Naskah Akademik dirasa sangat diperlukan tetapi dalam konsep proses pembuatan peraturan perundang-undangan secara umum, Naskah Akademik dikatakan sebaliknya.

Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan saat itu (Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004) tidak menyebutkan tentang perlunya suatu Naskah Akademik. Ironisnya, secara akademis, pembicaraan mengenai Naskah Akademik, dan keinginan untuk menjadikan Naskah Akademik sebagai naskah awal dalam penyusunan perundang-undangan terasa mendesak. Tahun 2002, di Kota Makassar, para aktivis LSM yang peduli perlindungan anak dan perempuan menyusun Raperda mengenai Akta Kelahiran, dan saat itu sudah dituntut oleh berbagai pihak untuk menyiapkan Naskah Akademik.

Tahun 2008 Dinas Sosial Kota Makassar mengajukan Draft Raperda Pembinaan dan Penertiban Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, dan Pengamen, pada saat Draft Raperda tersebut disosialisasikan, yang pertama ditanyakan dan dipermasalahkan adalah ketiadaan Naskah Akademik. Alasan umum yang disampaikan pada saat itu adalah: (1) masalah yang diatur sangat krusial, namun pihak pembuat Raperda tidak menunjukkan dasar pijakan, mengapa harus diatur, dan apa yang mendasarinya dalam sebuah Naskah Akademik; (2) Draft Raperda hanya dipahami oleh pembuat, orang lain tidak mengetahui dasar dimunculkannya rumusan-rumusan dalam pasal-pasal itu, kecuali harus melihatnya di dalam Naskah Akademik; (3) Naskah Akademik tidak hanya untuk melegitimasi draft raperda yang dibuat, tetapi juga menjadi bahan masukan bagi pemerintah untuk pembuatan kebijakan tersebut di masa depan.

Karena Draft Raperda Pembinaan dan Penertiban Anak Jalanan, Gelandangan, Pengemis, dan Pengamen digugat dan ditolak oleh sejumlah LSM, maka Dinas Sosial Kota Makassar meminta akademisi untuk membuat Naskah Akademik. Jadilah Draft Raperda melahirkan Naskah Akademik, bukan sebaliknya. Walaupun pada saat itu Naskah Akademik bukanlah sesuatu yang wajib dalam pembahasan Raperda, namun keberadaan Naskah Akademik sangat dibutuhkan.

Karena itu, sebelum disahkan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baru (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011), terdapat daerah yang sangat maju dalam mewajibkan Naskah

Akademik sebagai bagian dari pembentukan perda, misalnya Provinsi Jambi dan Kota Bandung. Pasal 10 Perda Provinsi Jambi No.9 Tahun 2007 tentang Tata Cara Mempersiapkan Peraturan Daerah dinyatakan sebagai berikut "Dalam mempersiapkan rancangan perda, pemrakarsa wajib terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik." Sementara Perda Kota Bandung No.5 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah disebutkan "pemrakarsa dalam menyusun Raperda terlebih dahulu menyusun Naskah Akademik mengenai materi yang akan diatur dalam Raperda yang bersangkutan." (Hamidi dan Mutik, 2011).

## **A. KEDUDUKAN HUKUM DAN URGENSI NASKAH AKADEMIK**

Sebelum disahkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan, Naskah Akademik belum menjadi bagian penting dalam pembentukan perundang-undangan, termasuk Perda. Di dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundangan-Undangan sebelumnya (Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004) tidak ada satu pun pasal atau penjelasan pasal yang mengatur tentang Naskah Akademik, dan pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan DPRD tentang Tata Tertib DPRD tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional, Naskah Akademik hanya merupakan hal yang fakultatif.

Arti dari fakultatif adalah suatu kebolehan, atau dengan kata lain apabila seseorang yang ingin melakukan perbuatan tertentu, ia bebas untuk menggunakan atau tidak menggunakan kaidah hukum yang mengatur perbuatan tersebut, akan tetapi apabila ia menggunakannya maka ia terikat (Mertokusumo, 2002).

Namun, di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah diatur bahwa Naskah Akademik merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Bahkan petunjuk teknis penyusunan Naskah Akademik telah disajikan secara detail pada Lampiran 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Naskah Akademik menjadi wajib setelah pegesahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa Rancangan Undang-Undang (RUU) dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik. Demikian juga, setiap Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) dari DPRD Provinsi atau Gubernur, dan Raperda DPRD Kabupaten/Kota atau Bupati Walikota disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. Penyusunan Naskah Akademik dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik.

Pencantuman Naskah Akademik sebagai bagian yang tidak terpisahkan materi Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Perda tidak terlepas dari kondisi di mana adanya peraturan perundang-undangan yang tidak dapat diterima oleh masyarakat, sehingga peraturan yang dibuat tidak berjalan secara efektif, bahkan ada peraturan yang belum diundangkan sudah harus direvisi dan dibatalkan (Hamidi dan Mutik, 2011). Di tingkat daerah, tidak sedikit Perda yang dibuat ternyata kemudian dibatalkan oleh pemerintah pusat atau Perda tersebut tidak dapat diimplementasikan.

Raperda yang diusulkan oleh DPRD atau bupati/walikota harus disertai dengan Naskah Akademik. Artinya, setiap pembentukan Perda, berarti sebuah rancangan terdiri dari Raperda dan Naskah Akademik-nya. Naskah Akademik adalah naskah awal yang kemudian akan diturunkan menjadi Raperda. Walaupun pada banyak kasus, terdapat Raperda tanpa Naskah Akademik, atau Naskah Akademik yang dibuat mengikuti Draft Raperda, karena terlebih dahulu dibuat Raperda daripada Naskah Akademik-nya.

Naskah Akademik mempunyai kekuatan dan kedudukan yang strategis karena merupakan hasil pemikiran yang mengandung kebenaran ilmiah yang sistematis dan komprehensif. Naskah Akademik disusun sebagai hasil kegiatan penelitian yang bersifat akademik sesuai dengan prinsip-prinsip ilmu pengetahuan yang rasional, kritis, obyektif, dan impersonal (Asshiddiqie, 2010; Hamidi dan Mutik, 2011). Mengingat kegunaannya sebagai landasan berpikir perumusan suatu rancangan perundang-undangan, maka para perumus rancangan Naskah Akademik harus dapat menggambarkan adanya berbagai alternatif rumusan yang mungkin dipilih oleh pemegang otoritas politik atas

rancangan perda, apabila terdapat beberapa kemungkinan gagasan normatif.

Menurut Seidman *et al.* (2001 dalam Hamidi dan Mutik, 2011) untuk memperkuat justifikasi terhadap substansi rancangan peraturan perundang-undangan, perancang membutuhkan suatu laporan penelitian, karena tiga alasan. Pertama, laporan penelitian yang adequate akan memberikan pembenaran bagi proses pembentukan kebijakan yang sedang berlangsung. Kedua, laporan penelitian atau Naskah Akademik juga berfungsi sebagai peta yang akan memandu perancang (*drafter*) dalam menghimpun dan mensistematisir kerangka besar kebijakan yang akan diterapkan berdasarkan kondisi yang tersedia. Ketiga, kehadiran Naskah Akademik juga memastikan bahwa perancang akan menyusun serangkaian norma yang terstruktur secara logis. Di samping itu, urgensi Naskah Akademik juga memberikan gambaran bahwa rancangan undang-undang yang bersangkutan tidaklah disusun karena kepentingan sesaat, kebutuhan yang mendadak, atau karena pemikiran yang tidak mendalam (Asshiddiqie, 2010).

Dengan demikian, kehadiran Naskah Akademik berfungsi pula sebagai *quality control* bagi suatu rancangan peraturan perundang-undangan (Seidman *et al.* 2001 dalam Hamidi dan Mutik, 2011). Hal ini terkait dengan berbagai informasi yang disediakan dalam Naskah Akademik yang memberikan gambaran bagi para legislator dan masyarakat pada umumnya perihal problem sosial yang diperbaiki sebagai tujuan yang hendak dicapai dari diundangkannya Perda tersebut (Hamidi *et al.*, 2007).

Naskah Akademik disusun sebagai hasil kegiatan penelitian yang bersifat akademis sesuai dengan prinsip-prinsip ilmu pengetahuan yang rasional, kritis, obyektif, dan impersonal. Karena itu, pertimbangan-pertimbangan yang melatarbelakanginya tentulah berisi ide-ide normatif yang mengandung kebenaran ilmiah dan diharapkan terbebas dari kepentingan-kepentingan yang bersifat pribadi atau kelompok, kepentingan politik golongan, kepentingan politik kepartaian, dan sebagainya (Asshiddiqie, 2010).

Naskah Akademik menjadi panduan bagi legislator anggota DPRD dalam membahas Perda, karena tidak semua anggota DPRD yang ada menguasai suatu masalah atau materi yang diperdakan. Sebagai contoh,

permasalahan perempuan, gender, hak dan perlindungan anak, hanya dikuasai oleh sedikit anggota DPRD. Pengalaman penulis, alih-alih anggota DPRD membuat kebijakan yang melindungi perempuan dan anak, malah dalam pembahasan Raperda, sebagian anggota DPRD bias dan melecehkan perempuan dan anak. Untuk menjaga agar anggota DPRD tidak bias dalam pembahasan Raperda terkait perlindungan perempuan dan anak, maka Naskah Akademik menjadi panduan untuk itu.

Urgenitas pembuatan Naskah Akademik bagi pembentukan Perda juga merupakan: (1) media nyata bagi peran masyarakat dalam proses pembentukan Perda, bahkan inisiatif penyusunan Naskah Akademik dapat berasal dari masyarakat. Hal ini merupakan keuntungan tersendiri, dengan terlibatnya masyarakat dalam proses pembentukan Perda maka aspirasi-aspirasi masyarakat akan lebih terakomodasi; (2) bahwasanya Naskah Akademik memaparkan alasan-alasan, fakta-fakta atau latar belakang tentang hal-hal yang mendorong disusunnya suatu masalah atau urusan sehingga sangat penting dan mendesak diatur dalam Perda. Aspek yang perlu diperhatikan dalam latar belakang ini adalah aspek ideologis, politis, budaya, sosial, ekonomi, pertahanan, dan keamanan. Manfaat yang ada pada latar belakang bagi pembentuk Perda adalah mereka bisa mengetahui dengan pasti tentang mengapa perlunya dibuat sebuah Perda dan apakah Perda tersebut memang diperlukan oleh masyarakat.

Hikmahanto Juwana mengibaratkan Naskah Akademik dalam proses penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan seperti potret ataupun peta tentang berbagai hal terkait dengan peraturan perundang-undangan yang hendak diterbitkan. Dengan adanya potret tersebut dapat ditentukan apakah suatu peraturan perundangan akan melembagakan atau memformalkan apa yang telah ada dan berjalan di masyarakat atau juga dapat mengubah apa yang hidup di masyarakat (Hamidi & Mutik, 2011).

Dengan demikian, Naskah Akademik bukan pelengkap atau sekadar dokumen yang melegitimasi suatu Raperda, melainkan dokumen awal dari Raperda tersebut. Pembentukan Perda harus dimulai dari penyusunan Naskah Akademik, karena dari Naskah Akademik-lah para perancang atau drafter membuat perumusan atau merancang pasal-pasal di dalam Raperda. Ketika terjadi perdebatan di antara legislator

atau anggota DPRD dalam membahas Raperda, maka mereka harus melihat kembali dokumen Naskah Akademik. Artinya, dalam pembahasan Raperda, Raperda dan Naskah Akademik adalah satu kesatuan.

Pada pembahasan Raperda di beberapa daerah kabupaten/kota, ketika terjadi perdebatan pasal tertentu, anggota DPRD membuka Naskah Akademik untuk menelusuri munculnya pasal yang diperdebatkan. Pembahasan Perda oleh tim pansus maupun pada rapat paripurna beberapa Perda, Naskah Akademik telah menjadi naskah atau "kitab" yang selalu dibuka ketika terjadi perdebatan, seperti pembahasan Perda Kota Parepare Nomor 12 Tahun 2015 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak, Perda Kabupaten Tana Toraja Nomor 4 Tahun 2017 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak, Perda Kabupaten Maros Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini dan Perda Kabupaten Layak Anak (disahkan September 2017), serta Perda Kota Ambon Nomor 12 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan.

Penyusunan Naskah Akademik harus sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik yang telah diatur di dalam Lampiran 1 pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Penyusunan Naskah Akademik dilakukan oleh para ahli, akademisi, atau mereka memahami metode riset dan prinsip-prinsip penyusunan Naskah Akademik. Tentu di dalam dunia akademik terdapat berbagai mazhab pemikiran maupun metode riset yang berbeda. Karena itu, baik mazhab pemikiran maupun metode riset yang digunakan harus merupakan sesuatu yang telah umum, dapat diuji, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Karena Naskah Akademik adalah satu kesatuan dengan Raperda, maka Anggota DPRD atau DPRD tidak membahas, jika sebuah Raperda tidak mempunyai Naskah Akademik. Hal ini harusnya menjadi prinsip, karena jika sebuah Raperda tidak disertai Naskah Akademik, berarti Raperda tersebut dibuat tidak berdasarkan kaidah-kaidah pembentukan Perda. Raperda tersebut bisa hanya merupakan *copy paste*, atau dibentuk berdasarkan asumsi tidak sesuai dengan kebutuhan.

Penyusunan Naskah Akademik tidak harus selalu dimulai dari penelitian atau riset. Pada isu atau masalah-masalah tertentu yang

populer, terdapat banyak riset yang dilakukan oleh kalangan LSM atau Perguruan Tinggi (PT) dengan menggunakan berbagai metode. Bahan-bahan yang telah tersedia dapat digunakan untuk penyusunan Naskah Akademik.

Perlu pula ditegaskan bahwa tidak semua Perda harus dilengkapi dengan Naskah Akademik, melainkan cukup dengan Penjelasan dan pokok-pokok pikiran mengenai urgensinya Perda tersebut dibuat/direvisi. Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 56 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa, dalam hal Rancangan Peraturan Daerah mengenai: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; Pencabutan Peraturan Daerah; atau Perubahan Peraturan Daerah yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

## **B. KONSEP ANALISIS GENDER DALAM PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK**

Analisis gender adalah identifikasi secara sistematis tentang isu-isu gender yang disebabkan karena adanya perbedaan peran serta hubungan sosial antara perempuan dan laki-laki. Analisis gender perlu dilakukan, karena perbedaan-perbedaan ini bukan hanya menyebabkan adanya perbedaan di antara keduanya dalam pengalaman, kebutuhan, pengetahuan, perhatian, tetapi juga berimplikasi pada perbedaan antara keduanya dalam memperoleh akses dan manfaat dari hasil pembangunan, berpartisipasi dalam pembangunan serta penguasaan terhadap sumber daya pembangunan.

Analisis gender dalam studi hukum dan perundang-undangan mensyaratkan adanya penelitian asumsi dan pemikiran di belakang teks dan norma yang ada di masyarakat, yang mempertahankan atau menimbulkan ketidakadilan gender. Tahap persiapan ini sering luput dari perhatian karena pembentukan undang-undang sering diidentikkan dengan proses *legal drafting*. Oleh karena itu, implementasi pengintegrasian isu gender ke dalam kebijakan publik sering luput di tahapan ini yang biasanya disebabkan oleh kurangnya pemahaman dan penggunaan perspektif gender (Soetjipto *et al.*, 2014).

Untuk memastikan bahwa suatu peraturan perundang-undangan telah memenuhi unsur-unsur yang dapat dikategorikan responsif

gender, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA) bersama Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Kementerian Dalam Negeri membuat Parameter Kesetaraan Gender yang di dalamnya terdapat indikator-indikator yang menjamin kesetaraan gender dalam proses pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan, dari perencanaan hingga hasilnya (produk peraturan). Ada empat indikator dalam parameter kesetaraan gender yang dikenal dengan singkatan APKM yaitu Akses, Partisipasi, Kontrol, dan Manfaat.

Akses merujuk pada bagaimana memperoleh kesempatan yang setara antara laki-laki dan perempuan untuk setiap sumber daya yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan sehingga norma-norma hukum yang dirumuskan mencerminkan keadilan dan kesetaraan gender. Partisipasi merujuk pada apakah peraturan perundang-undangan memberikan kesempatan yang setara bagi laki-laki dan perempuan dalam melaksanakan hak dan kewajibannya dalam setiap kebijakan dan program pembangunan. Kontrol untuk menganalisis norma hukum yang dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan memuat ketentuan yang setara kerkenaan dengan relasi kekuasaan antara laki-laki dan perempuan untuk melaksanakan hak dan kewajibannya. Manfaat menganalisis apakah norma hukum yang dirumuskan dapat menjamin bahwa suatu kebijakan atau program akan menghasilkan manfaat yang setara bagi laki-laki dan perempuan (Soetjipto *et al.*, 2014).

Menurut KPPPA yang dimaksud dengan Peraturan Perundang-undangan yang responsif gender adalah peraturan yang mengadopsi pendekatan dan analisis atas keempat indikator kesetaraan gender dan mengintegrasikan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Konvensi CEDAW (*Convention on The Elimination of all Forms Discrimination Against Women*), yang tercermin dalam tahap-tahap proses pembentukan perundang-undangan. Proses pengintegrasian kesetaraan gender didasarkan pada ketentuan dasar dalam UUD NRI Tahun 1945, yang terdiri dari 14 rumpun hak dasar dan terjabarkan menjadi 40 Hak Konstitusional dengan mempertimbangkan akses, partisipasi, kontrol, dan manfaat yang adil bagi perempuan dan laki-laki (Soetjipto *et al.*, 2014).

**Tabel 2 : 14 Rumpun Hak dan 40 Hak Konstitusional**

<b>Rumpun Hak</b>	<b>Jenis Hak Konstitusional</b>
Hak atas Kewarganegaraan	1. Hak atas status kewarganegaraan 2. Hak atas kesamaan di dalam hukum dan pemerintahan
Hak atas Hidup	3. Hak untuk hidup dan mempertahankan kehidupannya 4. Hak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan kembang
Hak untuk mengembangkan diri	5. Hak untuk mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan hak dasar pendidikan, ilmu pengetahuan, teknologi, seni dan budaya 6. Hak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia bermartabat 7. Hak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan peran lingkungan sosial. 8. Hak atas pendidikan
Hak atas Kebebasan Meyakini Kepercayaan	9. Hak atas kemerdekaan pikiran dan hati nurani 10. Hak atas kebebasan meyakini kepercayaan 11. Hak untuk bebas memeluk agama dan beribadah menurut agamanya 12. Hak untuk bebas memilih pendidikan, pengajaran, pekerjaan, kewarganegaraan, tempat tinggal 13. Hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul 14. Hak untuk menyatakan pikiran dan sikap sesuai dengan hati nurani
Hak atas Informasi	15. Hak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi 16. Hak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia
Hak atas Kerja dan Penghidupan Layak	17. Hak atas penghidupan dan pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan 18. Hak untuk bekerja dan memperoleh imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja 19. Hak untuk tidak diperbudak
Hak atas Kepemilikan dan Perumahan	20. Hak untuk mempunyai kekayaan pribadi 21. Hak untuk bertempat tinggal
Hak atas Kesehatan dan Lingkungan yang Sehat	22. Hak untuk sejahtera lahir dan batin 23. Hak untuk mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat 24. Hak untuk memperoleh layanan kesehatan

Rumpun Hak	Jenis Hak Konstitusional
Hak berkeluarga	25. Hak untuk membentuk keluarga
Hak atas Kepastian Hukum dan Keadilan	26. Hak atas pengakuan jaminan dan perlindungan dan kepastian hukum yang adil 27. Hak atas kesamaan di muka hukum 28. Hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum
Hak Bebas dari Ancaman, Diskriminasi, dan Kekerasan	29. Hak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi 30. Hak untuk bebas dari penyiksaan atau perlakuan yang merendahkan derajat martabat manusia 31. Hak untuk bebas dari perlakuan diskriminatif 32. Hak untuk mendapatkan kemudahan dan perlakuan yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan
Hak atas Perlindungan	33. Hak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang berada di bawah kekuasaannya. 34. Hak untuk mendapatkan perlindungan terhadap pengakuan yang bersifat diskriminatif 35. Hak atas perlindungan identitas budaya dan hak masyarakat tradisional yang selaras dengan perkembangan jaman dan peradaban 36. Hak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi 37. Hak untuk memperoleh suaka politik dari negara lain
Hak memperjuangkan Hak	38. Hak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif 39. Hak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat
Hak atas Pemerintahan	40. Hak untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan

• Sumber: Soetjipto et al., (2014)

Selain itu, dalam penyusunan Naskah Akademik, harus dipastikan tersedianya data terpilah laki-laki dan perempuan. Data tersebut dapat diperoleh di Badan Pusat Statistik, Dinas atau Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, dan Pusat Studi Gender di berbagai Perguruan Tinggi. Data terpilah ini merupakan perangkat analisis gender untuk digunakan dalam penelitian pendukung atau sosialisasi awal gagasan mengenai perlunya pembentukan perundang-undangan. Data terpilah akan memungkinkan tim yang melakukan penelitian menggunakan kacamata gender. Dengan adanya data terpilah pula, dampak dari kebijakan dalam bentuk Perda akan lebih mudah dicermati secara detail. Selain itu, data terpilah akan memudahkan untuk mengidentifikasi kelompok-kelompok yang akan dilibatkan konsultasi dan sosialisasi Naskah Akademik dan Raperda.

Sebagai salah satu analisis dalam ilmu sosial yang berguna untuk membongkar ketidakadilan, analisis gender diperlukan dalam penyusunan Naskah Akademik. Jika berbagai permasalahan masyarakat yang disebabkan oleh ketidakadilan gender berhasil diidentifikasi dan dimasukkan dalam Naskah Akademik, maka Perda yang dibentuk sebahai sebuah kebijakan yang responsif gender.

## **C. SISTEMATIKA NASKAH AKADEMIK**

### **1. Pendahuluan**

Pendahuluan memuat latar belakang, sasaran yang akan diwujudkan, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan, serta metode penelitian.

#### **a. Latar Belakang**

Latar belakang memuat pemikiran dan alasan-alasan perlunya penyusunan Naskah Akademik sebagai acuan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah. Latar belakang menjelaskan mengapa pembentukan Rancangan Peraturan Daerah memerlukan suatu kajian yang mendalam dan komprehensif mengenai teori atau pemikiran ilmiah yang berkaitan dengan materi muatan Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Pemikiran ilmiah tersebut mengarah kepada penyusunan argumentasi filosofis, sosiologis, serta yuridis guna mendukung perlu atau tidak perlunya Rancangan Peraturan Daerah.

## b. Identifikasi Masalah

Identifikasi masalah memuat rumusan mengenai masalah apa yang akan ditemukan dan diuraikan dalam Naskah Akademik tersebut. Pada dasarnya identifikasi masalah dalam suatu Naskah Akademik mencakup 4 (empat) pokok masalah, yaitu sebagai berikut:

- 1) Permasalahan apa yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat dan bagaimana permasalahan tersebut dapat diatasi.
- 2) Mengapa perlu Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar pemecahan masalah tersebut, yang berarti membenarkan pelibatan negara dalam penyelesaian masalah tersebut.
- 3) Apa yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah.
- 4) Apa sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan.

## c. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik dirumuskan sebagai berikut:

- 1) Merumuskan permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat serta cara-cara mengatasi permasalahan tersebut.
- 2) Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah sebagai dasar hukum penyelesaian atau solusi permasalahan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat.
- 3) Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, yuridis Rancangan Peraturan Daerah.
- 4) Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan Rancangan Peraturan Daerah.

## d. Metode

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan Naskah

Akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosiolegal. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (*focus group discussion*), dan rapat dengar pendapat. Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data faktor non hukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti.

Untuk memperkuat analisis, terutama masalah-masalah sosial, maka dapat digunakan metode penelitian lain, di antaranya penelitian partisipatif dengan menggunakan PRA (*Participatory Rural Appraisal*). Metode PRA selain memperkuat analisis permasalahan, juga memperkuat partisipasi masyarakat. Sementara analisis yang dapat membantu melihat ketimpangan di masyarakat di antaranya analisis sosial, analisis gender, dan sebagainya.

## 2. Kajian Teoritis dan Praktik Empiris

Bab ini memuat uraian mengenai materi yang bersifat teoretis, asas, praktik, perkembangan pemikiran, serta implikasi sosial, politik, dan ekonomi keuangan negara dari pengaturan suatu Rancangan Peraturan Daerah. Bab ini dapat diuraikan dalam beberapa sub bab berikut:

### a. Kajian teoritis.

Kajian mengenai teori-teori yang berhubungan dengan masalah yang akan diatur di dalam Peraturan Daerah, baik teori-teori hukum maupun teori-teori sosial terkait.

### b. Kajian terhadap asas/prinsip yang terkait dengan penyusunan norma.

Analisis terhadap penentuan asas-asas ini juga memperhatikan berbagai aspek bidang kehidupan terkait dengan Peraturan

Perundang-undangan yang akan dibuat, yang berasal dari hasil penelitian.

- c. Kajian terhadap praktik penyelenggaraan, kondisi yang ada, serta permasalahan yang dihadapi masyarakat.
- d. Kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara.

### **3. Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait**

Bab ini memuat hasil kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan Peraturan Daerah baru dengan Peraturan Perundang-undangan yang lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari Peraturan Perundang-undangan yang ada, termasuk Peraturan Perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta Peraturan Perundang-undangan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan Peraturan Daerah yang baru.

Kajian terhadap peraturan perundang-undangan biasanya melihat dari sisi norma, struktur, dan proses. Kajian norma untuk melihat suatu peraturan secara normatif hubungannya dengan peraturan lain. Apakah norma di dalam suatu peraturan perundang-undangan bertentangan norma peraturan yang lain, atau norma yang ada telah ketinggalan jaman. Kajian struktur untuk melihat institusi atau lembaga yang bertanggungjawab menjalankan peraturan yang ada. Sedangkan kajian proses untuk melihat proses atau prosedur untuk menjalankan peraturan yang bersangkutan.

Kajian terhadap Peraturan Perundang-undangan ini dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur. Dalam kajian ini akan diketahui posisi dari Peraturan Daerah yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi Peraturan Perundang-undangan yang ada serta posisi dari Undang-Undang dan Peraturan Daerah untuk menghindari terjadinya tumpang-tindih peraturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan Peraturan Daerah yang akan dibentuk.

#### **4. Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis**

##### **a. Landasan Filosofis**

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita-cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

##### **b. Landasan Sosiologis**

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.

Landasan sosial juga harus menggambarkan fakta mengenai kesetaraan gender. Dengan menggunakan analisis sosial kritis dan analisis gender, maka ketimpangan gender di dalam masyarakat dapat diungkap dan disajikan di dalam landasan sosiologis.

##### **c. Landasan Yuridis**

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Daerah yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari Undang-Undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.

Peraturan perundang-undangan juga dapat dilihat dari perspektif gender, yaitu kajian peraturan perundang-undangan dengan

menggunakan perspektif gender, baik untuk melihat peraturan-peraturan yang bias maupun yang diskriminatif terhadap perempuan, anak, penyandang disabilitas, dan kelompok minoritas.

## **5. Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah**

Naskah Akademik pada akhirnya berfungsi mengarahkan ruang lingkup materi muatan Rancangan Peraturan Daerah yang akan dibentuk. Dalam bab ini sebelum menguraikan ruang lingkup materi muatan, dirumuskan sasaran yang akan diwujudkan, arah dan jangkauan pengaturan. Materi didasarkan pada ulasan yang telah dikemukakan dalam bab sebelumnya. Selanjutnya mengenai ruang lingkup materi pada dasarnya mencakup:

- a. Ketentuan umum memuat rumusan akademik mengenai pengertian istilah, dan frasa;
- b. Materi yang akan diatur;
- c. Ketentuan sanksi; dan
- d. Ketentuan peralihan.

## **6. Penutup**

Bab penutup terdiri atas subbab simpulan dan saran :

### **a. Simpulan**

Simpulan memuat rangkuman pokok pikiran yang berkaitan dengan praktik penyelenggaraan, pokok elaborasi teori, dan asas yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya.

### **b. Saran**

Saran memuat antara lain:

1. Perlunya pemilahan substansi Naskah Akademik dalam suatu Peraturan Daerah
2. Rekomendasi tentang skala prioritas penyusunan Rancangan Peraturan Daerah dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah.
3. Kegiatan lain yang diperlukan untuk mendukung penyempurnaan penyusunan Naskah Akademik lebih lanjut

Lampiran: Rancangan Peraturan Daerah

## **D. PARTISIPASI MASYARAKAT**

Partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan merupakan wujud konsep keterbukaan dan konsep demokrasi. Partisipasi masyarakat semakin penting keberadaannya dalam proses pengambilan keputusan sebagai salah satu karakteristik dari prinsip *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik (Taib, 2017).

Pembentukan peraturan perundang-undangan dalam sebuah negara hukum yang demokratis tidak lagi semata-mata menjadi wilayah dominasi eksekutif (birokrat) dan parlemen, namun juga sudah menjadi bagian dari tanggung jawab masyarakat untuk berpartisipasi di dalamnya. Sebagai subyek yang akan menerima dampak keberlakuan peraturan perundang-undangan, masyarakat ikut menentukan arah kebijakan prioritas penyusunan peraturan perundang-undangan, tanpa keterlibatan masyarakat dalam pembentukannya, mustahil sebuah peraturan perundang-undangan tersebut dapat diterima dan dilaksanakan dengan baik. Selain itu disadari bahwa salah satu prasyarat penting untuk menghasilkan produk hukum yang responsif adalah partisipasi masyarakat (Yuliandri, 2017).

Sebagai produk hukum di tingkat daerah, maka partisipasi masyarakat diperlukan dalam pembentukan Perda. Partisipasi masyarakat dapat berupa pelibatan masyarakat atau konstituen dalam pembentukan Perda, tentu sesuai dengan porsi dan prosedur yang telah ditentukan dalam undang-undang. Masyarakat dapat mengusulkan atau memprakarsai lahirnya sebuah Raperda, dan kemudian melalui saluran yang ada, Raperda tersebut diproses dan dibahas hingga menjadi sebuah Perda.

Usulan materi atau Raperda dari masyarakat dapat disampaikan melalui anggota DPRD, komisi dan fraksi di DPRD, atau eksekutif. Jika masyarakat mengusulkan materi Raperda dalam bentuk pokok-pokok pikiran atau dalam bentuk sebuah Raperda, maka ini adalah partisipasi yang berada di level sangat tinggi. Dan bila materi atau Raperda dari masyarakat ini kemudian menjadi sebuah Perda, tentu merupakan sebuah keberhasilan masyarakat dalam memengaruhi kebijakan publik.

Namun, inisiatif masyarakat untuk membuat sebuah Draft Raperda tidak mudah. Selain untuk menghasilkan sebuah Draft Raperda yang harus disertai atau dilengkapi Naskah Akademik sangat berat.

Penyusunan Perda yang tidak diprogramkan dalam Propemperda pun menjadi sangat sulit untuk dapat diterima oleh DPRD maupun eksekutif. Kecuali Draft Raperda dan Naskah Akademik yang dibuat dimaksudkan untuk menjadi bahan sandingan bagi DPRD atau eksekutif dalam merumuskan dan membahas suatu perda. Pada tabel 3 disajikan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda.

**Tabel 3 : Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda**

Pengusul/pemrakarsa/ inisiator	Penerima usulan	Proses pembentukan	Partisipasi masyarakat
Materi atau usulan draft raperda dari masyarakat (kalangan praktisi, aktivis, ahli, organisasi masyarakat, dan organisasi profesional)	Anggota DPRD atau DPRD (fraksi, komisi, gabungan komisi)	Inisiatif DPRD	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Usulan materi/usulan draft raperda.</li> <li>• Dilibatkan dalam konsultasi publik.</li> <li>• Memberi masukan secara lisan dan tulisan kepada tim perumus dan tim pansus.</li> <li>• Memberi informasi mengenai permasalahan terkait materi raperda pada saat tim penyusun naskah akademik melakukan riset atau assessmen.</li> </ul>
	Eksekutif (bupati/walikota, sekda, SKPD)	Eksekutif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Usulan materi/usulan draft raperda.</li> <li>• Dilibatkan dalam konsultasi publik.</li> <li>• Memberi masukan secara lisan dan tulisan kepada tim perumus dan tim pansus.</li> <li>• Memberi informasi mengenai permasalahan terkait materi raperda pada saat tim penyusun naskah akademik melakukan riset atau assessmen.</li> </ul>
Materi atau permasalahan berasal dari masyarakat atau konstituen	Anggota DPRD atau DPRD (fraksi atau komisi)	Inisiatif DPRD	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Usulan materi/daftar masalah.</li> <li>• Dilibatkan dalam konsultasi publik.</li> <li>• Memberi masukan secara lisan dan tulisan kepada tim perumus dan tim pansus.</li> <li>• Memberi informasi mengenai permasalahan terkait materi raperda pada saat tim penyusun naskah akademik melakukan riset atau assessmen.</li> </ul>
Materi berasal dari eksekutif	Eksekutif (SKPD)	Eksekutif	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dilibatkan dalam konsultasi publik.</li> <li>• Memberi masukan secara lisan dan tulisan kepada tim perumus dan tim pansus.</li> <li>• Memberi informasi mengenai permasalahan terkait materi raperda pada saat tim penyusun naskah akademik melakukan riset atau assessmen.</li> </ul>
Materi berasal dari anggota DPRD/DPRD	DPRD (fraksi, komisi, gabungan komisi, bapemperda)	DPRD	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dilibatkan dalam konsultasi publik.</li> <li>• Memberi masukan secara lisan dan tulisan kepada tim perumus dan tim pansus.</li> <li>• Memberi informasi mengenai permasalahan terkait materi raperda pada saat tim penyusun naskah akademik melakukan riset atau assessmen.</li> </ul>

Anggota DPRD dapat mendorong dan memfasilitasi partisipasi masyarakat dalam setiap pembentukan Perda. Anggota DPRD, baik perorangan maupun berkelompok, dapat menerima usulan materi dan permasalahan untuk perencanaan dan perumusan sebuah Perda. Anggota DPRD juga dapat membagikan draft Rancangan Perda dan Naskah Akademik-nya kepada konstituen untuk mendapatkan masukan dan koreksi.

Jika Perda yang dibuat dapat berdampak pada konstituen atau masyarakat secara luas, maka anggota maupun DPRD perlu mengagendakan pembicaraan khusus mengenai dampak dari implementasi Perda tersebut. Adalah lebih baik, jika pada kesempatan Reses, anggota DPRD memanfaatkannya untuk mendiskusikan draft Raperda yang demikian, sehingga masyarakat dapat berkontribusi pada pembentukan Raperda tersebut. Dengan menggunakan metode Reses Partisipatif, peserta Reses serta dapat diajak untuk membedah sebuah draft Raperda secara serius dan detail.

Sesuai dengan asas keterbukaan sebagaimana asas yang digariskan dan ditentukan dalam Pasal 5 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, menjelaskan yang dimaksud dengan "asas keterbukaan" adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka.

Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur ruang partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan perundang-undangan, untuk memberikan masukan secara lisan atau tulisan dalam bentuk: (a) rapat dengar pendapat; (b) kunjungan kerja; (c) sosialisasi; dan (d) seminar, lokakarya, atau diskusi. Untuk itu setiap raperda harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 juga disebutkan penyebaran atau sosialisasi dilakukan sejak penyusunan Prolegda, penyusunan, pembahasan, hingga pengundangan. Penyebarluasan dilakukan untuk memberi informasi dan memperoleh masukan masyarakat serta pemangku kepentingan.

Perda sebagai sebuah produk perundang-undangan, maka dalam

proses pembentukannya harus disebarluaskan atau disosialisasikan kepada masyarakat, sehingga membuka ruang partisipasi masyarakat ikut mengoreksi dan memberi masukan. Sosialisasi menunjuk pada penyebaran informasi terkait dengan tahapan pembentukan Perda hingga perda yang dihasilkan. Sosialisasi dimulai sejak penyusunan Propemperda hingga pengundangan sebuah Perda. Jika sosialisasi dimulai sejak awal maka proses pembentukan sebuah Perda memungkinkan menyerap segala aspirasi masyarakat.

Dan sosialisasi secara menyeluruh hanya bisa dilakukan oleh anggota DPRD yang mempunyai mekanisme hubungan dengan konstituen. Melalui Reses anggota DPRD dapat menyampaikan Propemperda, Naskah Akademik, dan Draft Raperda, dan Raperda kepada konstituennya. Anggota DPRD juga membuka ruang partisipasi masyarakat lebih luas dalam proses pembentukan sebuah Perda.

Namun yang umum dilakukan adalah konsultasi publik, baik untuk Naskah Akademik maupun draft Raperda. Sehingga publik hanya mempunyai kesempatan untuk memberi masukan pada Naskah Akademik dan draft sebuah Raperda.

Perda-perda inisiatif DPRD yang disebut di dalam panduan ini, sosialisasinya dimulai sejak Propemperda. Anggota DPRD yang menjadi inisiator telah menyebarkan informasi mengenai Perda yang dibuat, tahap-tahap pembentukannya, dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Perda tersebut.

Pada konsultasi publik Raperda Kabupaten Tana Toraja tentang Perlindungan Anak dan Perempuan yang dilaksanakan oleh DPRD Tana Toraja, ada peserta menyampaikan informasi bahwa, baru pertama kalinya terjadi di Kabupaten Tana Toraja dimana proses pembentukan sebuah Perda yang dilakukan sangat terbuka. Media massa memberi porsi pemberitaan yang cukup memadai mengenai proses pembentukan Perda ini, di samping prosesnya dilakukan secara terbuka. Sementara proses-proses pembentukan perda sebelumnya hanya diketahui publik bila dilakukan konsultasi publik.

Demikian juga pada konsultasi publik Raperda Kabupaten Maros tentang Kabupaten Layak Anak, seorang peserta menyatakan bahwa

proses pembentukan Perda ini sangat terbuka. Draft Raperda Kabupaten Layak Anak mudah diperoleh, baik di Komisi C DPRD Kabupaten Maros, Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DPPPA) Kabupaten Maros, dan Bagian Hukum Pemerintah Kabupaten Maros.

Ini menunjukkan bahwa proses pembentukan Perda inisiatif DPRD memungkinkan dilaksanakan lebih transparan dan melibatkan partisipasi masyarakat lebih tinggi sejak awal. Keterlibatan masyarakat dalam pembentukan Perda, selain melalui penelitian dan penyusunan Naskah Akademik, juga melibatkan masyarakat dalam penyusunan Raperda sehingga memastikan perumusan yang baik dan memenuhi keinginan masyarakat

# 5

## PENYUSUNAN DRAFT RANCANGAN PERATURAN DAERAH

**S**ebagaimana disebutkan di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, yang tercantum pada Lampiran II undang-undang tersebut. Penyusunan draft Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) harus mengikuti teknik penyusunan pada Lampiran 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Penyusunan Raperda dilakukan oleh perancang (drafter) yang mempunyai kemampuan teknis dalam merumuskan materi dari Naskah Akademik menjadi norma-norma dalam bentuk pasal-pasal Rancangan Peraturan Daerah. Jika sebuah Naskah Akademik Raperda memuat materi secara lengkap, maka akan memudahkan perancang untuk membuat rumusannya. Pada Bab 5 sebuah Naskah Akademik telah memuat jangkauan, arah pengaturan, dan ruang lingkup materi muatan sebuah Perda, sehingga dari sinilah perancang membuat rumusan Raperda tersebut.

Penyusun berpedoman pada kerangka yang telah ditentukan dan menggunakan kaidah tata Bahasa Indonesia, baik pembentukan kata, penyusunan kalimat, teknik penulisan, maupun pengejaannya. Namun bahasa Peraturan Perundang-undangan mempunyai corak tersendiri yang bercirikan kejernihan atau kejelasan pengertian, kelugasan, kebakuan, keserasian, dan ketaatan asas sesuai dengan kebutuhan hukum baik dalam perumusan maupun cara penulisan. Ciri-ciri bahasa Peraturan Perundang-undangan antara lain:

- a. Lugas dan pasti untuk menghindari kesamaan arti atau kerancuan;
- b. Bercorak hemat hanya kata yang diperlukan yang dipakai;
- c. Obyektif dan menekan rasa subyektif (tidak emosi dalam mengungkapkan tujuan atau maksud;

- d. Membakukan makna kata, ungkapan atau istilah yang digunakan secara konsisten;
- e. Memberikan definisi atau batasan pengertian secara cermat;
- f. Penulisan kata yang bermakna tunggal atau jamak selalu dirumuskan dalam bentuk tunggal; dan
- g. Penulisan huruf awal dari kata, frasa atau istilah yang sudah didefinisikan atau diberikan batasan pengertian, nama jabatan, nama profesi, nama institusi/lembaga pemerintah, dan jenis Peraturan Perundang-undangan dan rancangan Peraturan dalam rumusan norma ditulis dengan huruf kapital.

Agar rancangan yang dibuat sesuai dengan tata aturan, maka penyusun harus selalu berkoordinasi dan berkonsultasi dengan bagian hukum atau alat kelengkapan DPRD yang menangani bidang legislasi. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyebutkan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan Raperda yang berasal dari DPRD dikoordinasikan dengan alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi, sedangkan dari pemerintah daerah diikordinasikan oleh biro hukum dan dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang hukum.

Pada praktiknya, perancang Raperda di kabupaten/kota juga berkonsultasi dengan pemerintah provinsi, dalam hal ini dengan biro hukum dan instansi vertikal di tingkat provinsi, serta instansi vertikal dari kementerian. Materi yang dikonsultasikan dengan biro hukum provinsi menyangkut teknis penyusunan Raperda, sedangkan instansi vertikal terkait dengan substansi Raperda.

Proses seperti ini memungkinkan Raperda yang dalam proses penyusunan mendapat koreksi dan masukan berlapis dan bertingkat. Jika proses dilakukan secara tepat, tidak hanya sekadar formalitas, maka baik Draft Raperda dari pemerintah daerah maupun DPRD kabupaten/kota, menjadi Draft Raperda yang sangat berkualitas.

Namun sering terjadi Draft Raperda yang disampaikan kepada biro hukum dan instansi vertikal di tingkat provinsi justru tidak mendapat koreksi dan masukan yang memadai. Dalam beberapa kasus, staf terkait di tingkat provinsi tidak mempunyai kapasitas lebih baik dari pada perancang di kabupaten/kota, sehingga konsultasi dan koordinasi menjadi tidak optimal.

# 6

## PEMBAHASAN, PENGESAHAN/PENETAPAN, DAN PENGUNDANGAN PERATURAN DAERAH

**P**embahasan Raperda Kabupaten/Kota dilakukan oleh DPRD kabupaten/kota bersama bupati/walikota untuk mendapatkan persetujuan bersama. Sebagaimana diatur dalam Pasal 72, Pasal 73, dan Pasal 74 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 yaitu dilakukan melalui dua tingkat pembicaraan.

Pada pembicaraan tingkat pertama, bila Raperda berasal dari kepala daerah maka: (1) kepala daerah menjelaskan Raperda dalam rapat paripurna; (2) pandangan umum fraksi terhadap Raperda; dan (3) tanggapan atau jawaban kepala daerah terhadap pandangan umum fraksi. Sedangkan bila Raperda berasal dari DPRD, maka: (1) pimpinan komisi, gabungan komisi, Bapemperda, atau panitia khusus memberi penjelasan dalam rapat paripurna mengenai Raperda; (2) pendapat kepala daerah terhadap Raperda; dan (3) tanggapan atau jawaban fraksi terhadap kepala daerah.

Kemudian dilanjutkan dengan rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus yang dilakukan bersama dengan kepala daerah atau pejabat yang ditunjuk untuk mewakilinya. Rapat dimaksudkan untuk menyamakan persepsi mengenai Raperda sehingga dapat mempercepat pembicaraan tingkat kedua.

Pada pembentukan Perda inisiatif DPRD yang disajikan di dalam panduan ini, panitia khusus atau komisi yang membentuk Raperda telah melibatkan SKPD terkait dalam proses, sehingga lebih memudahkan proses pembahasan. Kendala-kendala teknis terkait dengan proses terkait pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Raperda dapat diatasi dengan mudah.

Pembentukan Perda Kabupaten Maros tentang Kabupaten Layak Anak yang diinisiasi dan dirumuskan oleh Komisi C DPRD Kabupaten Maros telah melibatkan Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (DPPPA) Kabupaten Maros sejak awal, sehingga DPPPA juga mengirimkan Draft Raperda kepada DPPPA Provinsi Sulawesi Selatan. Dengan begitu, Draft Raperda Perda Kabupaten Maros tentang Kabupaten Layak Anak juga mendapat masukan berupa pengharmonisasian, pembulatan, dan pementapan dari DPPPA Provinsi Sulawesi Selatan.

Setelah rapat komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus dan kepala daerah, maka dilanjutkan pembicaraan tingkat dua untuk pengambilan keputusan dan pendapat akhir kepala daerah. Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna didahului dengan penyampaian laporan pimpinan komisi/gabungan komisi/panitia khusus yang berisikan pendapat fraksi, kemudian dilanjutkan dengan permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna.

Jika persetujuan tidak dicapai secara musyawarah untuk mufakat maka keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Namun jika Raperda tidak mendapat persetujuan bersama antara DPRD dan kepala daerah, maka Raperda tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPRD masa itu.

Di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 juga mengatur bahwa jika dalam satu masa sidang DPRD dan pemerintah daerah menyampaikan Raperda yang mempunyai materi yang sama maka yang dibahas adalah Raperda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan Raperda yang disampaikan oleh kepala daerah digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Raperda yang telah diusulkan juga dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD dan kepala daerah. Penarikan yang dilakukan oleh kepala daerah disampaikan dengan surat kepada DPRD dan alasan penarikan, sedangkan penarikan yang dilakukan oleh DPRD dilakukan dengan keputusan DPRD dengan disertai alasan penarikan. Sedangkan Raperda yang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD dan kepala daerah. Penarikan

dilakukan dalam rapat paripurna DPRD yang dihadiri kepala daerah. Raperda yang ditarik tidak dapat diajukan lagi pada masa sidang yang sama.

Di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 mengatur bahwa Raperda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada kepala daerah untuk ditetapkan menjadi Perda dalam waktu paling lambat 7 hari sejak tanggal persetujuan bersama.

Kepala Daerah menetapkan Raperda dengan membubuhkan tanda tangan paling lambat 30 hari sejak Raperda disetujui bersama oleh DPRD dan kepala daerah. Jika dalam kurun waktu yang ditentukan kepala daerah tidak menandatangani Raperda tersebut, maka Raperda tersebut sah menjadi Perda, sehingga wajib diundangkan dalam lembaran daerah. Kalimat pengesahan dibubuhkan pada halaman terakhir yang berbunyi: Peraturan Daerah ini dinyatakan sah.

Dan agar setiap orang mengetahuinya maka Peraturan Daerah harus diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah.

# 7

## EVALUASI PERATURAN DAERAH

**S**ebuah peraturan perundang-undangan dianggap berlaku setelah diundangkan. Di tingkat daerah, Peraturan Daerah (Perda) yang telah diundangkan di dalam lembaran daerah, maka saat itu mulai berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat, kecuali ditentukan lain di dalam Perda yang bersangkutan.

Masa berlaku sebuah peraturan perundang-undangan tidak terbatas waktu, kecuali digantikan oleh aturan yang baru atau dibatalkan oleh lembaga berwenang yang lebih tinggi. Demikian juga dengan Perda, setelah diundangkan, otomatis Perda tersebut berlaku sampai ada Perda baru yang menggantikan atau Perda tersebut direvisi.

Pada kenyataannya Perda yang telah diundangkan tidak selalu diimplementasikan. Dua faktor yang menjadi penyebab sebuah Perda yang tidak dapat diimplementasikan, yaitu: (1) Perda yang dibentuk tidak sesuai kebutuhan daerah; dan (2) Tidak optimalnya pengawasan oleh anggota DPRD terhadap Perda.

Pembentukan Perda yang tidak sesuai kebutuhan biasanya tidak dilakukan kajian secara mendalam. Namun, Perda tersebut disahkan karena telah dicantumkan dalam Propperda dan dianggarkan dalam APBD. Instansi atau SKPD pengusul Perda tidak menindaklanjuti dengan pembentukan peraturan di bawahnya untuk mengimplementasikannya, sehingga Perda hanya menjadi dokumen daerah.

Ketika sebuah Perda tidak diimplementasikan, mestinya anggota DPRD yang mempunyai fungsi pengawasan terhadap eksekutif dapat membicarakan dengan SKPD terkait. Dengan demikian dapat diketahui penyebab tidak diimplementasikannya sebuah Perda. Dari situlah kemudian diputuskan jalan keluar, apakah perlu ditindaklanjuti dengan

revisi terhadap Perda, atau cara lain yang lebih mudah, misalnya pembentukan Peraturan Bupati/Walikota.

Untuk jangka panjang diperlukan langkah strategis agar setiap pembentukan Perda sesuai dengan kebutuhan daerah dan Perda yang telah dibentuk dapat diimplementasikan. Beberapa hal yang perlu dilakukan di antaranya: *Pertama*, diperlukan aturan yang lebih tinggi yang menegaskan kepada pemerintah daerah untuk melakukan evaluasi terhadap Perda-perda yang telah disahkan. Dengan aturan tersebut, pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk melakukan evaluasi terhadap Perda-perda yang telah disahkan. Di samping itu, pemerintah daerah pada setiap pembentukan Perda juga menyiapkan langkah-langkah untuk implementasinya.

*Kedua*, Perlu pembentukan alat kelengkapan di DPRD yang fungsinya memantau pelaksanaan dan melakukan evaluasi terhadap Perda. Sebagai lembaga yang berfungsi membentuk Perda dan mengawasi implementasinya, DPRD juga mempunyai tugas untuk memonitoring dan mengevaluasi Perda-perda yang telah dikeluarkannya. Cara lainnya adalah menambah tugas Bapemperda untuk melakukan tugas evaluasi terhadap Perda, jika pembentukan alat kelengkapan DPRD yang baru dianggap hanya menambah jumlah alat kelengkapan DPRD.

*Ketiga*, Meningkatkan fungsi pengawasan anggota DPRD terhadap Perda. Pada lingkup ini setiap anggota DPRD perlu mendapat peningkatan kapasitas terkait dengan implementasi Perda, khususnya mengenai pembentukan aturan untuk implementasi, pembentukan lembaga atau organisasi terkait dengan Perda, SKPD yang bertanggungjawab dan batas kewenangannya, hingga penganggaran di dalam APBD.

Ini sangat membantu anggota DPRD dalam melakukan Reses, karena anggota DPRD mempunyai bahan yang cukup untuk didiskusikan dengan konstituen. Melalui konstituen, anggota DPRD dapat mengetahui sebuah Perda diimplementasikan atau tidak.

*Keempat*, membuat aturan mengenai Metode Reses, dengan menjadikan pengawasan dan evaluasi Perda sebagai salah satu bentuk Reses. Dengan demikian, setiap anggota DPRD yang melaksanakan Reses memiliki pilihan-pilihan. Tidak seperti yang sekarang ini, dimana anggota DPRD tidak memiliki metode Reses yang memadai.

## Senarai Pustaka

---

- Asshiddiqie, J., 2010. *Perihal Undang-Undang*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Bentham, J., 2010. *Teori Perundang-Undangan: Prinsip-Prinsip Legislasi, Hukum Perdata, dan Hukum Pidana*. Nuansa dan Nusamedia, Bandung.
- Fakih, M., 2003. *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*. Cetakan ketujuh. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Hamidi, J., dan K. Mutik, 2011. *Legislative Drafting: Seri Naskah Akademik Pembentukan Perda*. Total Media, Yogyakarta.
- Indarti, M.F., 2008. *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*. Cetakan ketiga. Kanisius, Yogyakarta.
- Khaleed, B., 2014. *Legislative Drafting: Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*. Pustaka Yustisia, Yogyakarta.
- Kordi, M.G.H.K., 2017. "*Membuat Peraturan Daerah: Belajar dari Inisiator Perda Inisiatif*". Baktinews, No. 133 Januari-Februari: 23-27.
- , 2015. *Durhaka Kepada Anak: Refleksi Mengenai Hak dan Perlindungan Anak*. Pustaka Baru Press, Yogyakarta.
- Kordi, M.G.H.K., L. Palulungan, M. Taufan, dan P.R. Yanti (editor), 2017. *Mengubah dan Menginspirasi; Catatan tentang Perubahan*. Yayasan BaKTI.
- Mertokusumo, S., 2002. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Liberty, Yogyakarta.
- Nawi, S, 2017. *Penelitian Hukum Normatif Versus Penelitian Hukum Empiris*. Edisi Revisi, Cetakan kelima. PT. Umitoha Ukhuwah Grafika, Makassar.
- Palulungan, L., dan M.G.H. Kordi, 2017. "*Advokasi Kebijakan Publik yang Feminis: Belajar dari Kota Parepare dan Ambon*" Makalah yang disajikan pada Konferensi Feminisme, Jakarta, 23-24 September 2016, yang dilaksanakan oleh Yayasan Jurnal Perempuan.

- Puslitbang Kependudukan dan Gender, 2015. **Laporan Baseline Survey Kapasitas Anggota Parlemen Perempuan di Kawasan Timur Indonesia**. Puslitbang Kependudukan dan Gender, Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat (LP2M) Universitas Hasanuddin dan Yayasan Bakti, Makassar.
- Rijal, 2017. **Model Jaringan Organisasi Dinas Perhubungan dengan Satuan Lalulintas Dalam Penanggulangan Kemacetan Lalulintas di Kota Makassar**. Tesis Program Magister, Universitas Muhammadiyah, Makassar.
- Ruslan, A., 2011. **Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia**. Rangkang Education, Yogyakarta.
- Soetjipto, A., S.B.E. Wardani, Y. Farhan, S. Adelina, Y. Panjaitan, W. Ichwanuddin, A. Perdana, dan H. Prayitno, 2014. **Kerja untuk Rakyat: Buku Panduan Anggota Legislatif**. Pusat Kajian Politik, Departemen Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Indonesia.
- Taib, M., 2017. **Dinamika Perundang-undangan di Indonesia**. Refika Aditama, Bandung.
- Tim MAMPU BaKTI, 2017. **Panduan Reses Partisipatif**. Yayasan BaKTI.
- Yuliandri, 2010. **Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Yang Baik**. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Sumber dari internet:

- [www.kemendagri.go.id](http://www.kemendagri.go.id)
- [www.m.tempo](http://www.m.tempo)



## Yayasan BaKTI

Jl. H.A. Mappanyukki No. 32 Makassar 90125, Sulawesi Selatan - Indonesia

 +62 411 832228, 833383  +62 411 852146

 [bakti.or.id](http://bakti.or.id)  [info@bakti.or.id](mailto:info@bakti.or.id)

 [/yayasanbakti](https://www.facebook.com/yayasanbakti)  [@InfoBaKTI](https://twitter.com/InfoBaKTI)